

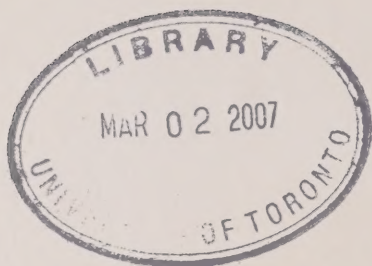
CAI
T
-2006
F46

Government
Publications

FLIGHT PLAN: Managing the Risks in Aviation Security



Report of the
Advisory Panel



Published by

CATSA Act Review Secretariat
Ottawa, Canada
K1A 0N5

This report is available at: www.tc.gc.ca/tcss/CATSA

Funding for this publication was provided by Transport Canada. The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Department. The text was originally written in English and was then translated into French.

ISBN 0-662-49673-6

Catalogue No. T52-4/18-2006

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the
Minister of Transport, 2006

This material may be freely reproduced for non-commercial purposes provided that the source is acknowledged.



Transport
Canada

Transports
Canada

CATSA Act Review Examen de la
Loi sur l'ACSTA

180, rue Elgin Street
Room/Bureau 901
Ottawa, Ontario
K2P 2K3

TO THE HONOURABLE
MINISTER OF TRANSPORT

Dear Minister:

We, the Members of the Panel, have the honour to submit to you, pursuant to Section 33 of the *Canadian Air Transport Security Authority Act*, the report of the *Canadian Air Transport Security Authority Act Review Advisory Panel*.

Respectfully submitted,

Reg Whitaker
Chair

Jacques Bourgault
Chern Heed

Canada

TABLE OF CONTENTS

1. REVIEWING CANADIAN AVIATION SECURITY	7
1.1 INTRODUCTION.....	7
1.1.1 Canadian national security policy and the civil aviation sector	8
1.1.2 Canadian aviation security prior to 1985	9
1.1.3 The Air India Flight 182 tragedy and its impact.....	10
1.1.4 The challenge of September 11, 2001	11
1.2 THE CANADIAN AIR TRANSPORT SECURITY AUTHORITY AND AVIATION SECURITY	12
1.3 THE ADVISORY PANEL'S MANDATE AND THE REVIEW PROCESS	15
2. PROTECTING CANADIAN AIR TRAVELLERS	19
2.1 CANADA'S AVIATION SECURITY AGENDA.....	20
2.2 THE INTERNATIONAL DIMENSION: ICAO.....	21
2.3 THE NORTH AMERICAN DIMENSION	24
2.4 ANATOMY OF CANADA'S AVIATION SECURITY SYSTEM	26
2.5 RISKS AND LAYERS: ENVISIONING AVIATION SECURITY.....	31
2.5.1 Risk-based security	32
2.5.2 Layered security.....	34
2.6 INTELLIGENCE	37
2.6.1 The intelligence function in the Government of Canada.....	37
2.6.2 CATSA's need for intelligence	40
2.6.3 Widening the links	43
2.7 COORDINATING SECURITY.....	43
2.7.1 Security Watch Program	44
2.7.2 Airport Security Advisory Group.....	45
2.7.3 Airport Security Committee.....	46

2.8 GAPS AND VULNERABILITIES IN THE AVIATION SECURITY SYSTEM	48
2.8.1 Air cargo	48
2.8.2 General Aviation/Fixed Base Operations	51
2.8.3 Difficult-to-detect substances	52
2.8.4 Gaps and vulnerabilities at airports	53
3. CATSA'S MANDATE	57
3.1 SCREENING	58
3.1.1 Pre-board screening (PBS)	59
3.1.2 Hold bag screening (HBS)	61
3.1.3 Non-passenger screening (NPS)	63
3.1.4 Other screening functions	64
3.2 FUNDING ROLE	66
3.2.1 The Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP)	66
3.2.2 Airport police funding	67
3.3 THE RESTRICTED AREA IDENTIFICATION CARD (RAIC)	69
3.4 ADDITIONAL FUNCTIONS ASSIGNED BY THE MINISTER	72
3.5 CRITERIA FOR CATSA'S MANDATE	72
4. REGULATORY FRAMEWORK	75
4.1 THE AVIATION REGULATORY SITUATION	75
4.1.1 The <i>Aeronautics Act</i>	75
4.1.2 Regulations	76
4.1.3 Emergency Directions and Interim Orders	80
4.1.4 Exemptions	80
4.2 CATSA'S STANDARD OPERATING PROCEDURES (SOPs)	82
4.3 OVERSIGHT AND ENFORCEMENT	83
4.4 REGULATORY ISSUES	86
4.4.1 Results-based regulation	87
4.4.2 Towards a results-based regulatory framework	88
4.4.3 Towards a security planning system	93

5. DELIVERY OF SCREENING SERVICES	99
5.1 SERVICE DELIVERY MODEL	100
5.2 PERFORMANCE MANAGEMENT	104
5.2.1 Performance indicators	105
5.2.2 Factors affecting performance	107
5.2.3 Achieving high performance	111
5.2.4 Performance reporting.....	112
5.3 HUMAN RESOURCES ISSUES.....	114
5.3.1 Pay and recruitment.....	116
5.3.2 Orientation and training	116
5.3.3 Oversight and supervision	118
5.3.4 Labour relations	119
5.3.5 Dispute resolution.....	120
5.4 MANAGEMENT OF INCIDENTS	123
5.5 SECURITY CLEARANCES	125
6. GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY	127
6.1 CATSA AS A CROWN CORPORATION	128
6.1.1 CATSA's Board of Directors.....	128
6.1.2 Remuneration for members of the Board.....	130
6.1.3 The Chief Executive Officer.....	132
6.1.4 Relations with the Minister and accountability	132
6.1.5 Corporate planning.....	134
6.1.6 Relationships	135
6.1.7 Consultation.....	138
6.1.8 Financial and administrative arrangements.....	139
6.2 OTHER ORGANIZATIONAL MODELS	140

6.3 MANAGEMENT AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY	144
6.3.1 Operational authority and accountability: Who should do what?	145
6.3.2 Financial authority and accountability	148
6.3.3 Administrative authority and accountability	149
7. FUTURE AVIATION SECURITY IMPLICATIONS	151
7.1 LOOKING AHEAD	151
7.2 AVIATION TRENDS	152
7.3 TECHNOLOGY TRENDS	155
7.4 IMPACT ON CATSA	161
8. OTHER OBSERVATIONS	163
8.1 THE AIR TRAVELLERS SECURITY CHARGE (ATSC)	164
8.1.1 Federal funding or separate security charge	166
8.1.2 Transparency in accounting for and use of the ATSC	168
8.2 PROVISION OF SPACE AT AIRPORTS	171
ILLUSTRATIONS	
2.1 The airport security environment	27
3.1 Multi-stage process for pre-board screening	59
3.2 Multi-level process for hold bag screening	62
4.1 Overview of the regulatory framework	77
4.2 Canada's Civil Aviation Security Program – proposed framework	94

TABLES

7.1 Forecast growth in air passenger traffic 153

8.1 ATSC rates..... 166

8.2 ATSC revenues and expenses..... 169

APPENDIX A – LIST OF RECOMMENDATIONS 173

APPENDIX B – TERMS OF REFERENCE 181

APPENDIX C – SUBMISSIONS AND CONSULTATIONS 187

APPENDIX D – AIRPORTS DESIGNATED UNDER THE *CATSA ACT* 191

APPENDIX E – GLOSSARY OF TERMS 195



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39242810120033>

REVIEWING CANADIAN AVIATION SECURITY

1.1 INTRODUCTION

The security of Canadians has always been a leading national concern. Since the events of September 11, 2001, and the emergence of a terrorist threat that has struck in the past and could strike again into the very heart of North America, the safety and security of Canadians has become an urgent priority for their government. Among the most highly visible targets for terrorist attack are aircraft carrying large numbers of people. Americans vowed after 9/11 that never again would they allow commercial airliners to be used by terrorists as weapons to kill thousands of people. Canadians remember the terrorist bombing of Air India Flight 182 in 1985 that took hundreds of lives of innocent people, most of them Canadian citizens. And Canadians too have vowed: “never again.”

The prevention of air terrorism is by no means a simple matter. It is highly complex. It involves different levels of government jurisdiction - federal, provincial and municipal - as well as foreign countries, international organizations and business in an increasingly global economy. It involves not only security, but also the commercial concerns of airline companies, the airports and the sectors of the economy that depend on air transport. It involves the travel plans of Canadians, who live in an increasingly mobile society. It involves the rights and liberties of Canadian citizens, and how much citizens may be prepared to give up in exchange for the promise of greater security. It involves difficult public policy questions.

And it involves assessing threats that are always changing, always adapting to the security measures devised to prevent those threats from being realized. It is a tall order.

In attempting to fill that order, much has been accomplished over the past few years of which Canadians can be proud. This is due, in no small part, to the commitment and collaboration demonstrated by the key aviation security partners: Transport Canada, CATSA, the airport authorities, the air carriers, the RCMP and local police forces.

Much remains to be done. This report points to the unfinished agenda.

1.1.1 Canadian national security policy and the civil aviation sector

According to Canada's National Security Policy, "there can be no greater role, no more important obligation for a government, than the protection and safety of its citizens."¹

In a world of increasing 'connectedness,' threats to the safety and security of Canadians are often borderless, more so than in the past. Protection from these threats requires a "more integrated approach to national security – integrated inside the Government of Canada and with key partners."² National security is also closely linked to international security, which points to the need for countries to work closely together for a unified approach. The National Security Policy identifies three core national security interests that Canada should advance: protecting Canada and the safety and security of Canadians at home and abroad; ensuring that Canada is not a base for threats to our allies; and contributing to international security.

Aviation security – security of aircraft, airports and all elements of the aviation sector – is a key component of Canadian national security. The use of hijacked aircraft as weapons of mass destruction in the tragic events of September 11, 2001, has framed our understanding of the contemporary terrorist threat. The Madrid train bombing of 2004 further highlighted the vulnerability of the transportation sector, as did the suicide bomb attacks on London's urban transit system in 2005 and, more recently, in August 2006, the alleged plot in the U.K. to blow up at

¹ *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (April 2004).

² *Ibid.*



least 10 U.S.-bound aircraft. But terrorist threats to aviation were apparent well before September 11, 2001.

1.1.2 Canadian aviation security prior to 1985

In the late 1960s and 1970s, hijacking of commercial aircraft emerged as the terrorist tactic of choice. In the early 1970s, in response to growing threats to civil aviation, member states of the International Civil Aviation Organization (ICAO) adopted Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation.³ Annex 17 requires each member country to designate an appropriate authority to develop national objectives, policies and programs for the prevention of unlawful acts that threaten the safety of civil aviation. Since that time, Annex 17 has been updated several times in response to emerging threats and events.

The Government of Canada designated Transport Canada as its aviation authority and developed an airport policing and security program based on the ICAO-recommended security specifications and practices for international airports. In 1972, the *Criminal Code of Canada* was amended to include, as indictable offences, aircraft hijacking, endangering the safety of aircraft in flight and the taking on board of offensive weapons and explosive substances. Aviation security provisions were added to the *Aeronautics Act* in 1973 and regulations were developed requiring operators of Canadian aircraft to search persons, their belongings and cargo as a condition of carriage. Operators of foreign aircraft were made subject to the same requirements in 1976. The *Aeronautics Act* and its regulations underwent major revisions in 1985, and again after September 11, 2001, and continue to be updated to accommodate the changing requirements in aviation security.

Prior to 1985, air carriers were responsible for the security of their aircraft, while Transport Canada was responsible for the establishment of overall security standards for airports and airlines and, in its capacity as owner and operator of major airports, for providing aviation security equipment and facilities at airports. Particular attention was paid to carry-on items – that is, items brought on board aircraft. Transport Canada, through its aviation security regime, provided and maintained the hand-held metal detectors, walk-through metal detectors and X-ray devices used in screening.

³ For a fuller discussion of ICAO Annex 17, see Chapter 2.

1.1.3 The Air India Flight 182 tragedy and its impact

On June 23, 1985, the terrible human cost of air terrorism was brought home to Canadians. Air India Flight 182, en route from Toronto to Delhi, was destroyed off the west coast of Ireland by a bomb that claimed the lives of 329 innocent people, most of them Canadian citizens. On the same day, two baggage handlers were killed in Tokyo's Narita Airport by a second bomb in transit from Vancouver and destined for another Air India flight. To this day, the Air India bombing retains the dubious record for the largest number of casualties incurred in any aircraft bombing, exceeding the 270 people killed, on board and on the ground, when a bomb destroyed Pan Am Flight 103 over Lockerbie, Scotland in 1988.

These events transformed Canada's civil aviation program and generated new approaches to protecting passengers, airports and aircraft. As an immediate response to the Air India Flight 182 disaster, significant improvements were made to Canada's aviation security regime, including more rigorous measures to screen passengers and their carry-on baggage, and the physical inspection or X-ray of all checked baggage on international flights. In addition, 26 explosive detection units, which were in the final stages of testing and development at the time of the Air India and Narita Airport bombings, were quickly acquired and deployed, along with additional carry-on luggage X-ray units and hand-held and walk-through metal detectors.

The Air India and Narita Airport events led to a thorough review of Canadian aviation security, and additional measures were introduced, including:

- Passenger/baggage reconciliation⁴ on international flights – a measure later extended to include domestic flights;
- More stringent security controls on passengers, carry-on baggage, checked baggage, cargo and mail;
- The purchase of additional X-ray detection equipment and explosive vapour detectors for inspection of carry-on and checked baggage;
- Strengthening of the pre-board screening training program and the introduction of a certification program for airport screening personnel;

⁴ Air carriers must reconcile baggage and passenger information to ensure that no bag is placed on the aircraft if the passenger does not board.

- Enhanced training for airport security personnel and air crew;
- Enhanced procedures for handling bomb threats and improved search procedures;
- Comprehensive background checks for airport workers;
- Tightened access-control measures at airports;
- The consolidation of the security functions in Transport Canada by the creation of a dedicated Security and Emergency Preparedness Directorate; and
- The overhaul of the regulatory framework, including the creation of new regulations.

1.1.4 The challenge of September 11, 2001

However welcome these remedial security measures were at the time and however appropriate to the specific challenge posed by the Air India Flight 182 disaster, the events of September 11, 2001, made it clear that much more had to be done to respond to a new and even deadlier generation of terrorists and terrorist threats.

Aircraft are a preferred target of terrorists because they offer a particularly large number of potential victims contained in a small area. The attacks of 9/11 demonstrate that a large aircraft loaded with fuel can be converted into a lethal weapon of mass destruction in the hands of hijackers who succeed in seizing the controls. Yet the high threat level associated with air travel is paradoxical: according to comparative safety data, for example, aircraft have one of the lowest accident rates of any mode of transportation. However, when accidents do occur, their high visibility draws public attention and concern that are disproportionate to the actual safety record. Terrorists target aviation because they perceive a very high propaganda return from a successful attack. Following the events of September 11, 2001, commercial air traffic volumes fell sharply in North America, only returning to their former levels in 2004. The shock value of the four hijacked aircraft caused severe losses and created havoc in the airline industry, effects that were attributable to a somewhat exaggerated perception in the short run of the risks associated with air travel.

Nevertheless, strong public concern over air safety and air security brings benefits. Public expectations for safety and security are high and the Governments are required to give priority to implementing security

measures in this sector. Passengers are willing to undergo a certain amount of inconvenience in return for assurances of security.

This is the context for the measures taken by the Government of Canada after September 11, 2001. We now turn to a survey of these measures.

1.2 THE CANADIAN AIR TRANSPORT SECURITY AUTHORITY AND AVIATION SECURITY

In the immediate aftermath of 9/11, the Canadian aviation security system underwent its most significant change. Literally overnight, it became an urgent priority for the Canadian government to enhance the country's counter-terrorism capabilities and preparedness, including putting a renewed focus on aviation security. The federal Budget of December 2001 contained a \$2.2-billion package of new funding for civil aviation security improvements. The Budget also announced the creation of the Canadian Air Transport Security Authority (CATSA). On March 27, 2002, the *Canadian Air Transport Security Authority Act* received Royal Assent, giving rise to the establishment of CATSA as a new Crown corporation on April 1, 2002.

CATSA became responsible for several core aviation security functions, including those associated with the screening of passengers and their onboard and checked baggage. Transport Canada concentrated its focus on the policy and regulatory aspects of aviation security. Close cooperation between the Department and CATSA was a primary necessity while the new Authority was being established.

In addition to CATSA, Budget 2001 funded several other aviation security initiatives. These included additional Transport Canada security inspectors for each region of Canada; aircraft security modifications, such as reinforced cockpit doors; and the purchase of additional explosive detection systems for screening baggage at airports. The Budget also provided for increased police presence and security at airports, as well as an expanded program of armed police officers on aircraft. Another

initiative instituted random secondary screening of passengers prior to boarding flights to the United States.

Budget 2001 also created the Air Transport Security Charge (ATSC), to be paid by air travellers at a level sufficient to fund the enhanced air travel security system. The ATSC revenues flow to the government's Consolidated Revenue Fund and not directly to CATSA, which receives its funding through yearly appropriations.⁵

Further indication of the government's intent in strengthening civil aviation security was contained in the *Public Safety Act, 2002*, passed in May 2004. This Act was designed to enhance Canada's capacity to protect against terrorist attacks and included provisions for a more secure environment for air travel. Substantive amendments were made to civil aviation security through the *Public Safety Act* and provisions of the existing *Aeronautics Act*. Among other things, authority was provided to the Minister of Transport that allowed for detailed security regulations. The Minister was also granted authority to make confidential security measures; to grant, suspend and cancel security clearances; to require air carriers and operators of aviation reservation systems to provide passenger information to the Minister; and to delegate authority to give emergency directions to address immediate threats to security.

Under the *CATSA Act* of 2002, CATSA was assigned responsibility for effective, efficient and consistent screening of persons accessing aircraft or restricted areas through screening procedures; screening of air property in their possession or control, and the screening of the belongings or baggage they give to the air carrier for transport. The Act also requires that the Authority carry out its mandate "in the public interest, having due regard to the interest of the travelling public." The program extends to 89 airports across Canada as designated by Transport Canada (see Appendix D). The legislation permits CATSA to enter into agreements with airport operators for the purposes of contributing to the costs of policing; all eight active Class 1 airports (the largest in Canada) as well as nine smaller airports, are included under the program. CATSA also may enter into financial agreements with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) for the Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP) that deploys armed police officers (or air marshals) on selected flights.

⁵ See Chapter 8 for further discussion of the ATSC in relation to this review.

⁶ *Canadian Air Transport Security Authority Act*, section 6.

The legislation allows the Minister of Transport to assign other air transport security functions to CATSA. In November 2002, the Minister of Transport assigned to CATSA responsibility for random screening of non-passengers accessing restricted areas at airports. A non-passenger is anyone whose workplace is an airport, who visits an airport to provide a service or deliver goods, or who passes through an airport and requires access to its restricted areas. (The screening is similar to what is experienced by passengers.)

A second function assigned by the Minister to CATSA is the development and implementation of the Restricted Area Identification Card (RAIC) program. All non-passengers requiring access to restricted areas of an airport must carry a Restricted Area Pass (RAP). The RAIC is designed to augment the security of the RAP by employing biometric identifiers linked to a centralized database, as well as providing tracking of cardholders.

CATSA's responsibilities may thus be broken down into six main elements:

1. Pre-board screening (PBS) of passengers and their carry-on baggage;
2. Hold bag (checked baggage) screening (HBS);
3. Random non-passenger screening (NPS) at major airports;
4. Airport policing contributions program;
5. Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP); and
6. Restricted Area Identification Card (RAIC) for major airports.

In a relatively short period, CATSA has achieved a great deal when measured against the security situation prior to its inception. Security screening contracts have been concluded with service providers employing over 4,000 screening officers at all 89 designated airports and screening over 37 million passengers per year. CATSA has established *Standard Operating Procedures* and operational plans for all 89 airports. It has developed and implemented national training programs for screening officers and has adopted a common uniform across the country. The screening program for 100 per cent of checked baggage was implemented one year ahead of schedule. Advanced explosives detection equipment has been deployed in all 89 airports. Over 700,000 non-passengers are screened yearly, and the biometric RAIC pass is in the process of implementation. A Security Communications Centre has been created at CATSA headquarters to capture and analyze security incidents in real time on a national basis.

1.3 THE ADVISORY PANEL'S MANDATE AND THE REVIEW PROCESS

Built into the CATSA Act (section 13) was an obligation for the Minister of Transport to review the provisions and operation of the legislation and to report to Parliament on the results during the fifth year after the Act was enacted. Accordingly, on November 23, 2005, the Minister of Transport announced the appointment of a three-member Advisory Panel to conduct independent study and analysis, to undertake consultations and to prepare a report with recommendations and observations. This report contains the results of the review, along with our recommendations. Our recommendations are also listed for convenience in Appendix A.

The Advisory Panel has been tasked to:

- Examine the provisions and operation of the CATSA Act to ensure that the legislation provides a sound and adequate statutory basis for CATSA's aviation security mandate;
- Provide advice on future aviation security requirements and other developments that may impact on CATSA's future operations;
- Examine whether Canada has learned all it can in the area of aviation security stemming from the Air India Flight 182 bombing; and
- Report to the Minister on other important issues that come to its attention.⁷

The element of the Panel's mandate related to Air India stems from one of the recommendations contained in *Lessons to be Learned*, the 2005 report by the Honourable Rob Ray on the pending questions regarding the bombing of Air India Flight 182 in 1985. The Minister of Transport tasked the Panel with determining whether "other changes in practice or legislation are required to address the aviation security breaches associated with Air India Flight 182, particularly those relating to the screening of passengers and their baggage. The Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, with the Honourable John C. Major, C.M., as Commissioner, was established on

⁷ The Minister's Terms of Reference for the Panel are provided in Appendix B.

The legislation allows the Minister of Transport to assign other air transport security functions to CATSA. In November 2002, the Minister of Transport assigned to CATSA responsibility for random screening of non-passengers accessing restricted areas at airports. A non-passenger is anyone whose workplace is an airport, who visits an airport to provide a service or deliver goods, or who passes through an airport and requires access to its restricted areas. (The screening is similar to what is experienced by passengers.)

A second function assigned by the Minister to CATSA is the development and implementation of the Restricted Area Identification Card (RAIC) program. All non-passengers requiring access to restricted areas of an airport must carry a Restricted Area Pass (RAP). The RAIC is designed to augment the security of the RAP by employing biometric identifiers linked to a centralized database, as well as providing tracking of cardholders.

CATSA's responsibilities may thus be broken down into six main elements:

1. Pre-board screening (PBS) of passengers and their carry-on baggage;
2. Hold bag (checked baggage) screening (HBS);
3. Random non-passenger screening (NPS) at major airports;
4. Airport policing contributions program;
5. Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP); and
6. Restricted Area Identification Card (RAIC) for major airports.

In a relatively short period, CATSA has achieved a great deal when measured against the security situation prior to its inception. Security screening contracts have been concluded with service providers employing over 4,000 screening officers at all 89 designated airports and screening over 37 million passengers per year. CATSA has established *Standard Operating Procedures* and operational plans for all 89 airports. It has developed and implemented national training programs for screening officers and has adopted a common uniform across the country. The screening program for 100 per cent of checked baggage was implemented one year ahead of schedule. Advanced explosives detection equipment has been deployed in all 89 airports. Over 700,000 non-passengers are screened yearly, and the biometric RAIC pass is in the process of implementation. A Security Communications Centre has been created at CATSA headquarters to capture and analyze security incidents in real time on a national basis.



1.3 THE ADVISORY PANEL'S MANDATE AND THE REVIEW PROCESS

Built into the *CATSA Act* (section 33) was an obligation for the Minister of Transport to review the provisions and operation of the legislation and to report to Parliament on the results during the fifth year after the Act was enacted. Accordingly, on November 23, 2005, the Minister of Transport announced the appointment of a three-member Advisory Panel to conduct independent study and analysis, to undertake consultations and to prepare a report with recommendations and observations. This report contains the results of the review, along with our recommendations. Our recommendations are also listed for convenience in Appendix A.

The Advisory Panel has been tasked to:

- Examine the provisions and operation of the *CATSA Act* to ensure that the legislation provides a sound and adequate statutory basis for CATSA's aviation security mandate;
- Provide advice on future aviation security requirements and other developments that may impact on CATSA's future operations;
- Examine whether Canada has learned all it can in the area of aviation security stemming from the Air India Flight 182 bombing; and
- Report to the Minister on other important issues that come to its attention.⁷

The element of the Panel's mandate related to Air India stems from one of the recommendations contained in *Lessons to be Learned*, the 2005 report by the Honourable Bob Rae on outstanding questions regarding the bombing of Air India Flight 182 in 1985. The Minister of Transport tasked the Panel with determining whether further changes in practice or legislation are required to address the specific aviation security breaches associated with Air India Flight 182, particularly those relating to the screening of passengers and their baggage. The Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, with the Honourable John C. Major, Q.C., as Commissioner, was established on

⁷ The Minister's Terms of Reference for the Panel are provided in Appendix B.

May 1, 2006, and is conducting hearings at the time of writing. The Advisory Panel will be addressing this portion of its mandate in a separate report that will be made available to the Commissioner in the course of his inquiry.

In the course of the Panel's work, we consulted with a broad range of stakeholders across Canada, including CATSA and Transport Canada officials, and many others representing air carriers, airport operators, security service providers, industry and consumer associations, air travellers, labour organizations, law enforcement agencies, academic experts, freight forwarders, provincial and territorial governments, and other federal government departments and agencies. A series of public consultation sessions was held in five cities across Canada (Toronto, Vancouver, Calgary, Montreal, and Halifax) between April and June 2006. Individuals and groups were invited to present their views to us in these locations. A list of the organizations we met with can be found in Appendix C.

A *Consultation Guidance Document* was produced to provide background information and assistance to stakeholders. It contained a list of questions to help elicit responses on key issues that the Panel felt needed to be explored. A *CATSA Act Review* website was also established to help communicate with industry and the public on our consultation process and to provide information on how to make a submission.

More than 40 written submissions were received from a variety of stakeholders representing industry associations, air carriers, airports (both large and small), labour representatives, groups representing persons with disabilities, provinces and territories. The submissions may be found on the website, at <http://www.tc.gc.ca/tcss/CATSA>.

In addition, Panel members toured some two dozen airports, from the largest in Toronto to small and remote ones in every province and territory of Canada. To gain an international perspective, we visited Washington, D.C., London, Brussels and Tel Aviv, where we toured airports and consulted with airport operators, aviation security experts and government officials.

To aid in our understanding of some of the more technical issues, experts were asked to prepare research papers on subjects dealing with the aviation regulatory framework, aviation security, governance and government organizational models, and performance measurement.

We are greatly appreciative of the excellent cooperation extended by CATSA and Transport Canada during our review. Requests for information were always met in a most professional and courteous manner. We were provided with numerous informative briefings that served to deepen our knowledge of the subject. We were able to discuss the issues freely and frankly with both CATSA and Transport Canada. All this helped pave the way for our consultations with the countless other stakeholders we encountered who operate within our airports and the airline industry. The dedication of stakeholders to this subject, and the importance they placed on it, were evident in the submissions we received and the participation at our meetings.

We would also like to express our appreciation to the CATSA Air Review Secretariat for their commitment and dedication. Their assistance was invaluable to us in the completion of our task.

Our conclusions and recommendations reflect our discussions with all the players and stakeholders we met. But as an independent, arm's length advisory panel, we always sought to keep the public interest in mind, rather than the interests of any particular organization or group. We are pleased to report that the key aviation security partners (Transport Canada, CATSA, airports, airlines, RCMP and local police forces) are responding to the challenge of protecting Canadians with diligence and dedication.

It was evident from our consultations that cooperation between CATSA and airports, airlines and other air transportation stakeholders is a crucial element in maintaining and enhancing aviation security. The Minister may rest assured that CATSA is on track with its mission, in concert with Transport Canada and with the other players and stakeholders. Our recommendations should help to further empower and equip CATSA and its partners to cope with the challenges of the future. We thank all those who contributed to our work.

PROTECTING CANADIAN AIR TRAVELLERS

The Canadian public expects commercial air travel to be safe and secure. It is evident from the recovery of passenger volumes, following the dramatic decline after the attacks of September 11, 2001, that the Canadian travelling public is showing confidence in the security measures that have so far been implemented. Canadians are also aware of the ever changing threats posed to civil aviation by terrorists and terrorist networks operating on a global scale, and of the need for resilience and resourcefulness in anticipating and countering these evolving threats.

The travelling public is not exclusively concerned with security, but wishes to see security as part of an efficient and comfortable air travel system. The Panel heard concerns about long lines, bottlenecks and backlogged queues at the security screening checkpoints in Canadian airports, and we heard the concerns of passengers with disabilities and special needs. We also heard the concerns of the air carriers, the airport authorities and other stakeholders about the economic viability of the civil aviation sector and its ability to serve the public while retaining the highest standards of security. With an appropriate level of awareness on the part of both the public and the authorities, and the right mix of policies in operation, we believe that it is possible to serve both the requirements of security and the requirements of a viable and efficient civil aviation industry.

There is a considerable security agenda to fulfill in the uncertain world that faces us in the early 21st century. It is being addressed in the context of national security policies, as well as our international commitments.

Annex 17 encourages international cooperation and the exchange of information and intelligence on threats. Standard 3.1.3 specifies that "Each Contracting State shall keep under constant review the level of threat to civil aviation within its territory, and establish and implement policies and procedures to adjust relevant elements of its national civil aviation security programme accordingly, based upon a security risk assessment carried out by the relevant national authorities."⁵ This is especially important, as it indicates two basic principles for national aviation security policy.

Firstly, any effective program must be intelligence-led, based upon up-to-date threat assessments and resilient enough to adapt to new threats as they emerge. Secondly, risk analysis and assessment are the basis for effective use of security resources. Annex 17 specifies a number of minimum security requirements that all states must meet, but in some cases, additional security measures need be triggered only when a national security risk assessment deems it necessary. A security risk analysis based on the best available intelligence can and should be used to indicate the most effective deployment of resources and security measures.

Under the Annex, contracting states are required to establish a national aviation security committee to coordinate the security activities of entities involved in the national civil aviation security program.⁶ Airports must also designate an authority for coordinating security procedures and establish a security committee at each airport to assist the authority. States should ensure that security requirements are integrated into the design and construction of new facilities and alterations to existing facilities.⁷ Airports must also have emergency plans to coordinate the response of all relevant agencies to an emergency, designate an emergency operations centre and a mobile command post, and periodically test these procedures by emergency exercises.⁸

Standards for pre-board screening of passengers and their carry-on luggage and the screening of hold baggage are specified.⁹ Of particular interest to Canada are those which deal with passenger-baggage reconciliation, an issue on which Canada took the initiative following

⁵ Ibid., 3.1.3.

⁶ Ibid., 3.1.5.

⁷ Ibid., 3.2.

⁸ Annex 14 – Aerodromes, Chapter 9.

⁹ Annex 17 – Eighth Edition (April 2006) 4.4; 4.5.

the Air India Flight 182 disaster in 1985 to prevent the threat of bombs in unaccompanied hold baggage.¹⁰

ICAO requirements for quality control of screening personnel include security clearance procedures, performance standards, certification and periodic recertification of screening personnel, periodic “audits, tests, surveys and inspections” to verify compliance with the national security program, and the authority to require remedial actions where appropriate.¹¹

Annex 17 also stipulates that security controls be applied to cargo and mail prior to their being loaded onto an aircraft engaged in passenger commercial air transport operations.¹² As passenger aircraft are the primary means of cargo transportation in this country, the Panel considers the development of a security regime for cargo and mail air transport in Canada to be an urgent priority.

ICAO requires identification systems for authorized personnel to access restricted areas of airports, as well as checkpoints for verifying their identity when entering restricted areas.¹³ Random screening of persons and vehicles accessing restricted areas is also stipulated, the proportion to be based upon a risk assessment carried out by the appropriate national authority.¹⁴

Extracts from other annexes to the Convention relate to security of aircraft, including secured cockpit doors to prevent unauthorized entry by force;¹⁵ security of travel documents to gain entry to aircraft, including machine-readable digitized biometric indicators (face recognition, iris scan and/or fingerprint) embedded in documents;¹⁶ and airport perimeter security.¹⁷

In-flight security measures, including the handling of disruptive passengers and provision of armed in-flight security officers (air marshals), are discussed in Standard 4.7 of the Annex, while Standard 5

¹⁰ Ibid., 4.5.3; 4.5.5.

¹¹ Ibid., 3.4.

¹² Ibid., 4.6.1.

¹³ Ibid., 4.2.

¹⁴ Ibid., 4.3.1.

¹⁵ Annex 6 – Operation of Aircraft, Part 1; Annex 8 – Airworthiness of Aircraft.

¹⁶ Annex 9 – Facilitation.

¹⁷ Annex 14 – Aerodromes, 9.10 & 9.11.

relates to management of response to acts of unlawful interference, such as dealing with a hijacked aircraft landing on national territory.

In summary, the five chapters of Annex 17, together with 12 relevant extracts from other ICAO annexes, instructions and procedures, form a comprehensive document available to states for implementation of the prescribed security measures.¹⁸ Transport Canada's regulatory framework for air transport and aerodromes and its confidential security measures are designed to comply with ICAO's security standards as set out in Annex 17. Canada meets the standards set by ICAO and, in some cases, exceeds them.

2.3 THE NORTH AMERICAN DIMENSION

For Canada, the North American context for aviation has special significance. The United States is by far Canada's largest air transportation market, with an estimated 19.8 million passengers travelling between the two countries in 2005 (31 per cent of the total Canadian air passenger traffic).¹⁹ In November 2005, the U.S. and Canada negotiated an Open Skies agreement, which liberalizes the previous 1995 Air Transport Agreement and creates a more open framework for air services between and beyond the two countries. The Open Skies agreement will enable U.S. and Canadian air carriers to pick up passenger and/or all-cargo traffic in each other's territory and carry it to a third country as part of a service to or from their home territory; operate stand-alone all-cargo services between each other's territory and third countries; and offer the lowest prices for services between each other's territory and a third country. The agreement will not, however, permit a U.S. carrier to carry domestic traffic between Canadian cities or vice-versa.

¹⁸ For example: Canadian Aviation Security Regulations (SOR/2000-111); Designated Provisions Regulations (SOR/2000-112); Airport Restricted Area Access Clearance Security Measures; Transportation Security Clearance (TSC) Program; Aerodrome Security Measures; Security Screening Order; other Orders and Interim Orders as provided, inter alia, in the *Public Safety Act*, 2002 (S.C. 2004, c. 15); Transportation Appeal Tribunal of Canada Certificate Regulations (SOR/2004-130); CATSA Aerodrome Designation Regulations (SOR/2002-180).

¹⁹ Transport Canada, *Transportation in Canada 2005: Annual Report*.

There are many close and special arrangements between Canada and the United States in aviation security matters, and it is a high priority of Canadian national security policy to ensure that the Canadian aviation sector is not viewed as a security threat to our neighbour. ICAO Annex 17 requires member states, whenever practicable, to accommodate requests from other states for additional security measures for specific flights.²⁰ After the events of September 11, 2001, the American government required special arrangements for foreign flights to Ronald Reagan Washington National Airport, including mandatory provision of air marshals, additional advance passenger information and extra security requirements for the preparation and take-off of aircraft. Canada has made adjustments to its aviation security regime to accommodate these requirements. Canada has also accommodated national airlines with special security requirements, including Air India and Israel's El Al.

Shortly after 9/11, on December 12, 2001, Canada and the United States signed the *Smart Border Declaration* and its *30 point Action Plan* to enhance the security of our shared border while facilitating the legitimate flow of people and goods. The *Declaration* includes elements relevant to aviation security, such as the development of common standards for biometric identifiers on travel documents (the NEXUS Air program uses biometric recognition technology to identify pre-approved, low-risk Canadian and U.S. travellers for facilitated entry to both countries).²¹ Also included are mutual recognition of each other's national aviation security standards and the coordination of measures essential to protecting the citizens of both countries. The *Declaration* shares and analyzes transborder and international passenger information and implements and extends the Pre-clearance Agreement signed in January 2001.

Cooperation has also been extended to Mexico, the third partner in the *North American Free Trade Agreement*. The *Security and Prosperity Partnership of North America*, between Canada, the United States and Mexico, includes a Security Agenda with two broad aims, each with relevance to aviation security: to secure North America from external threats and to prevent and respond to threats within North America.²²

²⁰ Annex 17 – Eighth Edition (April 2006) 2.4.1.

²¹ The Canada-U.S. Smart Border Declaration: 30-point Action Plan for Creating a Secure and Smart Border, December 2001.

²² Security and Prosperity Partnership of North America, *Security Agenda*, March 2005.

Since June 2005, the United States, Canada and Mexico have completed training on principles to protect aircraft from terrorism threats, on marksmanship skills and on emergency procedures. On March 31, 2006, in Cancun, Mexico, a *Leaders' Joint Statement on 'North American Smart, Secure Borders'* declared:

Our vision is to have a border strategy that results in the fast, efficient and secure movement of low-risk trade and travelers to and within North America, while protecting us from threats including terrorism. In implementing this strategy, we will encourage innovative risk-based approaches to improving security and facilitating trade and travel. These include close coordination on infrastructure investments and vulnerability assessments, screening and processing of travelers, baggage and cargo, a single integrated North American trusted traveler program, and swift law enforcement responses to threats posed by criminals or terrorists.²³

Several Canadian government departments and agencies, including Transport Canada, are working with U.S. and Mexican officials to achieve these goals.

2.4 ANATOMY OF CANADA'S AVIATION SECURITY SYSTEM

Transport Canada is the designated national civil aviation security authority (under ICAO Annex 17), and represents Canada in the development of ICAO standards. The Department has the lead role for developing aviation security policy (including the policy by which airports are designated and made subject to CATSA screening); develops the *Canadian Aviation Security Regulations* for Governor-in-Council approval; adopts security measures, orders, emergency directions and interim orders regarding aviation security; monitors the aviation industry to ensure compliance with the regulations; manages the airport restricted area security clearance program; and works with intelligence agencies²⁴ to provide intelligence information to CATSA, airport operators and air carriers. In the early 1990s, Transport Canada began to transfer operational responsibilities for airports to local airport authorities. Transport Canada is no longer the owner/operator of airports, but the

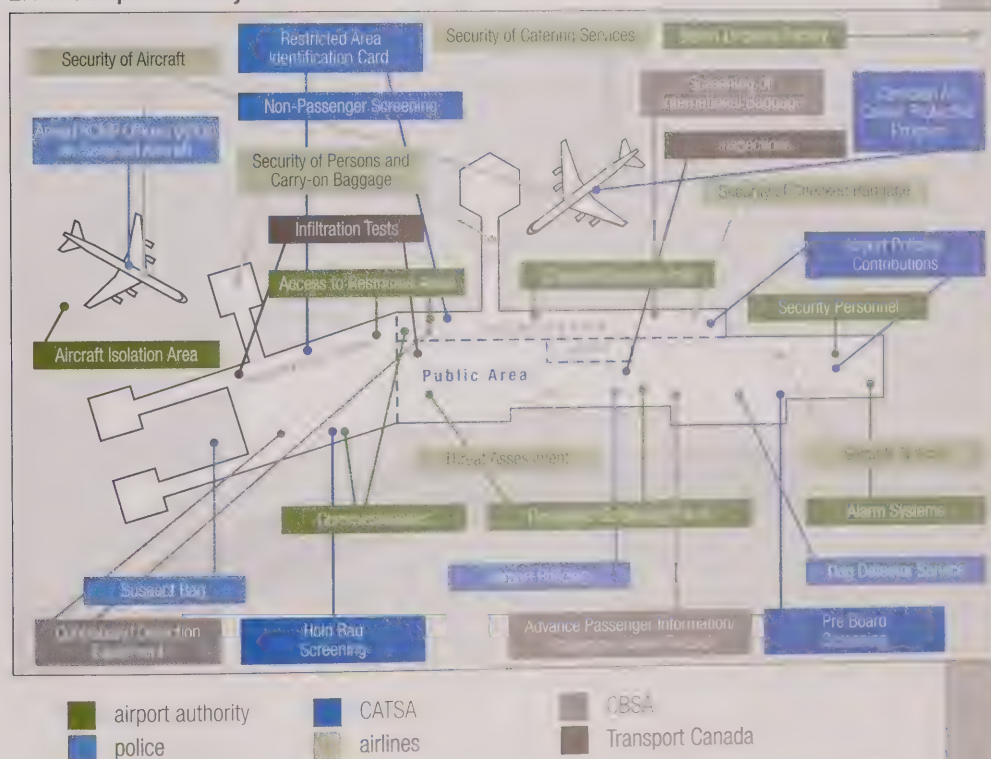
²³ Ibid.

²⁴ CSIS, the RCMP, and members of the Integrated Threat Assessment Centre (ITAC).

landlord, policy-maker, regulator and compliance monitor. The airport authorities are now partners in security, as well as in the other operational aspects of Canadian airports.

Responsibility for civil aviation security in Canada does not rest solely with Transport Canada, but is shared among several federal government departments and agencies, air carriers and airport operators. It is an integrated system involving various governmental and private sector organizations. A great number of government entities, as well as many tenants, from retail to general aviation and ground-handling service providers, have a role in airport security. For example, at Canada's busiest airport, Lester B. Pearson International Airport in Toronto, there are more than 45,000 employees with Restricted Area Passes. The task of developing and maintaining a security awareness culture with so many players is massive, but nevertheless essential for good airport security. The complexity is more evident when examining the different organizations involved in security at the airport level (see illustration 2.1).²⁵

2.1 The airport security environment



²⁵ CATSA's Story: Submission to the Advisory Panel on the CATSA Act Repeal, CATSA, <http://www.cat-sa.com/About%20CATSA/Advisory%20Panel%20Submission%20to%20the%20Advisory%20Panel%20on%20the%20CATSA%20Act%20Repeal.pdf>, Security (SL-811/e-06), page 6.

As one of the major players, CATSA is responsible for screening persons who access aircraft or restricted areas through screening points, the property in their possession or control and the baggage that they give to the air carrier for transport. CATSA manages funding agreements with the RCMP for the Canadian Air Carrier Protective Program and with airport authorities for enhanced airport policing. It also manages the acquisition, installation and maintenance of equipment required for security screening and is responsible for implementation of the Restricted Area Identification Card (RAIC) program.

Air carriers are responsible for ensuring the security of their aircraft, as well as the security of cargo, mail, catering and provisions carried on board. They must train their security personnel; institute procedures for the handling of threats to an aircraft or a flight; ensure the security of passengers, carry-on bags and checked baggage; and perform baggage reconciliation to ensure that bags are not loaded without the passenger being on the flight.²⁶

Airport operators hold important responsibilities for making airports secure and aviation security policies effective. They coordinate response to security threats, establish and maintain restricted areas of the airport and their pass systems and are responsible for physical security, including perimeter security. Airports provide facilities for pre-board screening (PBS) and hold bag screening (HBS) operations, and arrange for armed police response to these checkpoints. They ensure a police response capability for the various Canadian inspection services, and a presence in U.S. pre-clearance areas, as well as any other police services required. Airports are also responsible for developing, maintaining and exercising airport emergency plans and procedures.

The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) is responsible for the Canadian Air Carrier Protective Program, which places specially trained police officers on board selected Canadian commercial aircraft. The RCMP provides policing at airports where it is the police of local jurisdiction. It is responsible for the investigation and prosecution of national security criminal offences, including terrorist acts, and it provides information about police record checks to Transport Canada for persons applying for an airport Restricted Area Pass.

²⁶ Certain unaccompanied bags may be allowed on flights if they are identified as such and subjected to additional screening (Annex 17, 4.5.3).

Local police forces provide armed response to alarms from the security screening points, armed police officers to stand by for departures for Ronald Reagan Washington National Airport and armed police presence at all U.S. pre-clearance locations at Canadian airports. They are responsible for investigating bomb threats on the airport premises, provide police response to Canadian Border Services Agency (CBSA) inspection points and carry out non-aviation-related activities at airports.

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS) provides threat assessments to the Government of Canada, including Transport Canada, based on current intelligence and information drawn from a wide variety of sources. It is up to the recipient department to determine how it should respond to the assessment. Security assessments are provided to Transport Canada for persons applying for an airport restricted area pass. CSIS also maintains a presence at some airports for non-aviation security matters.

The Integrated Threat Assessment Centre (ITAC) is a functional component of CSIS. It is a community resource, staffed by representatives of a number of government departments and agencies, whose primary objective is to produce comprehensive threat assessments, focussed on terrorism, for timely distribution within the intelligence community. ITAC distributes its assessments to its core partners, including Transport Canada, and relies on them for further distribution to their key stakeholder.

The Canadian Forces, under the Department of National Defence (DND), are responsible for surveillance and control of Canadian territory and airspace, search and rescue, civil defence and protection of infrastructure. The Canadian Forces assist with emergency preparedness, are equipped to deal with terrorist threats in Canada, and support the civil authorities of other federal departments and agencies with respect to counter terrorism.

Another player in Canada's aviation security regime is the Canadian Border Services Agency (CBSA), which is responsible for providing integrated border services that support national security and public safety priorities. CBSA is an important presence at all Canada's international airports, managing clearance for immigration and customs excise programs for passengers arriving in Canada. It also uses advance passenger

²⁷ ITAC partners include: CSIS, RCMP, National Defence, the Communications Security Establishment Canada, CBSA, Foreign Affairs and International Trade, Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), the Privy Council Office, Transport Canada, the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC), Correctional Service Canada, the Ontario Provincial Police and the Sûreté du Québec.

information to identify high-risk travellers before they reach Canada, and detains and removes from the country those people who may pose a threat. The CBSA is developing pre-approval programs, such as CANPASS and FAST, and NEXUS jointly with U.S.A. Customs and Border Protection,²⁸ to facilitate the approval for entry of low-risk travellers who have agreed to undergo a background check. CANPASS Air kiosks are now in use at several airports across Canada.

Airport tenants, such as caterers, cargo handlers, retailers and fixed base operators, must ensure their facilities have a controlled security barrier to the airport restricted area. They are also responsible for ensuring that any persons entering the restricted area have the necessary authority and that any goods leaving their premises are safe to enter the restricted area.

In our many public consultations and bilateral meetings, there was near-unanimous opinion that the current division of responsibilities for aviation security should remain largely the same. However, we learned that the precise lines of responsibility among the different players in the process are not always clearly drawn and may need some adjustments. The present system, after all, is only a few years old, and has been under considerable pressure. In the circumstances, adjustments are inevitable and desirable.

Australia, in revamping its aviation security system from the previously dispersed responsibilities, shifted primary responsibility for airport security and counter-terrorism first response at the major airports to the Australian Federal Police. We did not see the need to have the RCMP take a similar role at Canadian airports at this time, but this could be considered in the years ahead, depending upon the evolution of the future threat environment.

As indicated above, Transport Canada has been designated as Canada's national civil aviation security authority. This resembles the situation in the United Kingdom, where the Department for Transport is the designated national authority, but differs from arrangements in the United States, where the Transportation Security Administration is part of the Department of Homeland Security, separate and distinct from the U.S. Department of Transportation.

One option this Panel considered was whether responsibility for aviation transportation security in Canada should be more appropriately assigned

²⁸ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/travel/programs-e.html>

to the Department of Public Safety and Emergency Preparedness, which was created after the events of September 11, 2001. The Senate Standing Committee on National Security and Defence has made such a recommendation.²⁹ However, we heard very little support and few compelling arguments for this idea from stakeholders and interested parties with whom we consulted publicly or privately, or in the submissions we received. The consensus appears to be that Transport Canada, with its wider mandate for the transportation sector as a whole, is the most appropriate authority for aviation security, permitting a higher level of integration of security with more general transportation policy. Since one of the major themes of this report is the need to integrate security more seamlessly into the aviation sector as a whole, we see no advantage in Transport Canada retaining responsibility for aviation security, along with the other related aspects of aviation.

Recommendation 2.1

We recommend that responsibility for aviation security remain with the Minister of Transport.

2.5 RISKS AND LAYERS: ENVISIONING AVIATION SECURITY

Two phrases are most often employed to describe the Canadian security system: that it is risk-based and that it is layered. These concepts cast light upon the nature of our security system; they offer standards to emulate but they can also serve to mislead if not properly understood.

²⁹ Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Canadian Security and Emergency Preparedness: Fifth Report* (February 2002), Recommendation #13; *Canadian Security Council Report: Third Report* (December 2004), pages 165-166. See also "The roles that remain in my security strategy," *The Globe & Mail*, August 12, 2006.

2.5.1 Risk-based security

Risk is a function of the likelihood and feasibility of the threat, plus the vulnerability of and the impact on the target. Resources, financial and human, are not unlimited and should be allocated according to assessed risk. In some cases, administrative and political measures may lack sufficient legitimacy to be accepted.³⁰ Security measures taken should be proportionate to the risk.

As indicated earlier, ICAO prescribes a risk-based approach for member states in applying international security measures to their domestic situation. Domestic application of the measures “to the extent practicable” should be “based upon a security risk assessment carried out by the relevant national authority.”³¹ The Auditor General is equally insistent that a risk-based approach is required, and has indicated her disappointment that Transport Canada “has not fully implemented formal risk management.”³² In presentations to the Panel, CATSA referred to its concept of security screening as risk-based. It is widely understood that absolute security is an illusory goal; priorities must be established, and these should be based on assessments of the relative level of risk.

In our consultations, many stakeholders spoke favourably of risk assessment as the most appropriate method of applying security measures, often in the context of recommending a more risk-based approach for the screening operations managed by CATSA. For instance, many of our interveners advocated an approach to screening that would focus on higher-risk passengers, rather than on the objects carried by all passengers. It was argued that the vast majority of travellers do not present a security threat and, with appropriate personal information and background vetting, could be processed through a more streamlined screening process, such as a Registered Traveller Program.

³⁰ It is not unusual to find that while government has the legal capacity to take strong security measures, it may in practice be constrained by cultural and ethical considerations, or may lack the political resources to take action. For instance, sophisticated new screening equipment that produces a ‘nude’ image of passengers undoubtedly offers the promise of better security. But concerns over the invasion of privacy and expectations of public resistance have dampened official interest in purchasing such equipment.

³¹ Annex 17, Eighth Edition (April 2006) 2.2.2.

³² April 2005 Report of the Auditor General of Canada, *National Security in Canada—The 2001 Anti-Terrorism Initiative — Air Transportation Security, Marine Security, and Emergency Preparedness*.

To the extent that quantitative risk assessments³³ are feasible, they must be based on data that inspire confidence. But we have to ask: to what extent is such confidence justified? Risk assessments must come with very high standards of accuracy when the margin for error is so small.

Transport Canada and CATSA both speak of moving toward adoption of a Security Management Systems (SeMS) approach, analogous to the Safety Management System (SMS) being put in place for aviation, marine and rail safety.³⁴ SMS is based on a less prescriptive, more results-based regulatory framework for safety purposes; proponents of SeMS similarly point towards a more results-based regulatory framework for security. SeMS is certainly a valid management objective, and we will examine it further in this report.

It must be noted, however, that the degree of certainty and confidence about what is required to maintain safety is greater than that regarding threats to aviation security. Paraphrasing the often-quoted words of former U.S. Defence Secretary Donald Rumsfeld, threats to safety are “known unknowns,” but threats to security are “unknown unknowns.” Threats to safety are malignant, the result of such measurable matters as design flaws, environmental stress, human error, etc. Threats to security are malevolent, by human design, and are calculated to evade detection and prevention.

In responding to malevolent threats, those responsible for maintaining security are often vulnerable to human error. Underestimating the threat before it actually materializes is a common reaction. The magnitude of the mistakes by both organizations and individuals that led to the fatal Air India Flight 182 bombing was revealed only in hindsight.

Once a malevolent threat has materialized, human error comes into play in different ways. There is a natural tendency in security planning to focus on past, and thus known, threats – to be reactive rather than proactive.

³³ We note with approval that Transport Canada has conducted a few exercises where aviation security risks were assessed according to risk, measured quantitatively and ranked. We also note that this has yet to occasion further exercises along these lines.

³⁴ CATSA defines SeMS as “a systematic approach to setting security goals, determining existing security risks and responsibilities in an organization, assessing and managing risks, assessing performance, conducting audits, and measuring and evaluating performance against goals.” (2005, *Annual Report*)

³⁵ Transport Canada refers to SMS as “a systematic, expert and knowledge-based process for assessing safety risks,” providing for “goal setting, planning and measuring performance.” (2005, *Annual Report: Management Systems* (TP 13739))

Although the actions taken after the Air India bombing, the events of 9/11 and the recent alleged plot at Heathrow were appropriate responses to specific threats, we must expect that terrorists will be looking for new methods of attack calculated to evade the existing security controls. In short, the next terrorist threat will quite likely be the 'unknown unknown.' This puts pressure on the intelligence capacity for threat assessment.

We are also aware of criticism of the risk-based approach to security policy as providing a cover or excuse for inaction. Members of the Senate Standing Committee on National Security and Defence have expressed doubt that a risk-based approach is an adequate solution for what the Committee believes to be serious security shortcomings.³⁶ We do not entirely agree with this argument. The Senate Committee does have a valid point if risk assessment is superficially conducted or is used as an ex-post facto rationalization for inaction. However, government resources are not unlimited; security is not the only policy priority that the Canadian public expects; and all threats to security are not of equal magnitude and urgency. It is therefore imperative that careful risk assessments be made and resources deployed accordingly.

The Panel is of the opinion that a risk-based approach, such as the SeMS, is the necessary basis for any effective aviation security system, and we make a recommendation to this effect later on in the report. It is imperative, however, that risk assessments be based on solid data and on the appropriate level of intelligence. We are encouraged by the commitment of the Canadian government to a risk-based approach, but we would like to see more substantial evidence that this commitment is supported by effective and timely follow-through by CATSA and, in particular, by Transport Canada.

2.5.2 Layered security

The other phrase we heard most frequently describing the Canadian aviation security system is 'layered.' This is a relatively simple concept: security around airports and aircraft is multi-layered, so that if one layer is penetrated by a would-be terrorist, other layers will remain as barriers. An

³⁶ The Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Fifth Report: The Myth of Security at Canada's Airports* (January 2003); Standing Senate Committee on National Security and Defence, *Canadian Security Guide Book, 2005 Edition: An Update of Security Problems in Search of Solutions* (December 2004).

example of layered security is the hold bag screening (HBS) process, in which bags may pass through five levels of searching, each more intrusive, ending with Level 5, where a passenger is summoned to witness their bag being opened for direct physical inspection. Another way of describing layering is to delineate the various authorities, each with specific security responsibilities, through which passengers and their luggage may proceed: advance intelligence; special security operations; airport operators; air carriers; CATSA; police with airport jurisdiction; and RCMP Aircraft Protective Officers. Another aspect of layering involves security checkpoints or barriers: airline ticket counters; pre-board and hold bag screening lines; non-passenger screening checks; departure gates; reinforced cockpit doors, etc.

Some observed that the layered model simply makes a virtue of necessity. The Canadian system has evolved in a series of reactions to actual threats. First there was the era of aircraft hijackings, followed by the bombing of Air India Flight 182, the commandeering of aircraft as weapons on September 11, 2001, and more recently the August 2006 alleged terrorist plot at Heathrow. Each threat has brought forth a specific set of remedies, which remain as part of a cumulative system. These constitute 'layers' of security, but do not appear to add up to a coherent system by design. Again, the Canadian government has been reactive rather than proactive. There is also a danger of a lack of accountability arising from many layers of security.

Proponents of layering point to Israel as the model. Ben Gurion International Airport outside Tel Aviv features concentric circles of security, beginning with vehicle inspection and sniffer dogs at road entry checkpoints to the airport; two circles of perimeter security with high tech surveillance; behavioural profiling of passengers at airport entry and triage into three streams according to risk assessment; armed surveillance of the entire concourse; and so on.

The Israeli model – a kind of gold standard in aviation security – is not perhaps translatable into the very different Canadian environment. Israeli society has lived for many years with a threat environment that is almost unimaginably high by Canadian standards. As a result, Israelis have accepted levels of everyday security controls that would not be acceptable in Canada.

Boston Logan Airport was the starting point for the two flights that struck the Twin Towers on September 11, 2001, and has since adopted

some elements of Israeli-style layered security. Logan has gone to considerable lengths to respond to the grave flaws in its previous security regime revealed on that day. The authorities have developed a layered defence of their facility, instituting informal passenger interviews and even deputizing clam diggers who work in the surrounding shore area as additional eyes and ears of airport security.

Despite the Air India Flight 182 bombing over 20 years ago, and in the absence of a post-9/11 terrorist attack on Canadian aviation, we doubt that the Canadian public would be prepared to expend the resources, or give up the degree of privacy and civil liberties that would be involved in enacting a full Israeli-style layered security regime. An objective risk assessment of the threat to Canadian airports and Canadian flights is unlikely to conclude that an Israeli approach can be justified at this time, especially given the costs involved.³⁷

That being said, there is a lesson for Canada: wherever possible, multiple layers of security are desirable. The concept of layered security certainly presents significant advantages. Layering builds in redundancy, so that if one level fails, others may still come into play, and encourages resiliency and recovery in the face of threats and challenges. As well, layering answers to the ‘unknown unknown’ factor in threats to aviation, to the extent that different layers respond to different potential threats.

From time to time in our public consultations, we heard the suggestion that certain layers of security at Canadian airports were unnecessary, or not justified by risk analysis, and might be dispensed with in favour of concentrating resources on higher-risk threats. There are instances where such suggestions are justified, and later we make specific recommendations for dealing with them. But in the broader picture, we are reluctant to recommend removal of existing layers of security, unless the case is clearly demonstrable. The principle of layering, of building in redundancy, is a good one, and should be retained along with risk-based decision making. Both are required to maintain an acceptable level of security.

The new Ben Gurion terminal is only two years old. Israeli authorities were able to insist that security considerations be ‘designed in’ at every step of the planning and construction. The result is an extremely impressive security architecture. Comparability in Canada would require redesign and reconstruction of all major airports.

2.6 INTELLIGENCE

The Panel heard variable, even conflicting, views from players and stakeholders in the aviation and security fields concerning the timely provision of intelligence and threat assessments to CATSA, airport authorities and air carriers. Some believed there was insufficient intelligence provided to front-line personnel to support fully effective responses to security threats. Others asserted that the intelligence provided was robust and adequate. Still others suggested that while now adequate, greater access to intelligence in the future would be desirable and necessary to meet the multiple challenges of the evolving terrorist threat.

2.6.1 The intelligence function in the Government of Canada

Intelligence is a process traditionally shrouded in secrecy. Thus it is hardly surprising that there is a certain amount of confusion concerning the nature of intelligence, its uses and its place in the governmental structure. We begin with a brief sketch of the contemporary role of intelligence in the Government of Canada.

Although a growing proportion of intelligence in the contemporary ‘information age’ is drawn from open sources, intelligence as a specialized function within government is generally associated with the acquisition of information that is held in secret – that is, protected from outside scrutiny. Thus, intelligence may involve the acquisition of information protected by foreign states, or by non-state actors such as terrorist groups, through means usually described as ‘espionage’ – that is, penetrating secretive states or organizations either through human or technical means. Security intelligence is intelligence on threats to national security, defined in the *CSIS Act* as:³⁸

- (a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,
- (b) foreign-influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,

³⁸ *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S., 1985, C-23, s. 2.

- (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and
- (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,

but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).

Intelligence as used by governments is best understood in terms of an intelligence cycle: the process by which information is acquired, converted into intelligence, and made available to policy makers and decision-making authorities. This comprises five distinct, though interrelated, steps: direction from the government; planning; collection; analysis; and dissemination. Depending on how they relate to this cycle, government departments and agencies may be seen mainly as producers or consumers of intelligence. Although the distinction is not hard and fast – producers are also consumers of other agencies' and governments' intelligence, and consumers may occasionally feed relevant information back to producers – it is important. When we examine the role of security intelligence in the aviation sector, the distinction between producers and consumers is key, especially when it is a matter of establishing the appropriate lines for the communication and dissemination of intelligence and defining the 'need to know.'

In the post-9/11 environment, the Government of Canada has laid stress on the integration of intelligence operations and the wider sharing of timely intelligence. Integration is both horizontal and vertical, among producers and consumers.

Horizontal integration is exemplified in the Integrated Threat Assessment Centre (ITAC), mentioned earlier in this chapter. ITAC is based at CSIS but draws on a range of sources and serves the wider intelligence community with its security threat assessments, especially regarding terrorism. Transport Canada's Security and Emergency Preparedness Directorate is represented on ITAC and disseminates ITAC assessments

to other players and stakeholders in the transportation community, including CATSA, as it considers appropriate.

Vertical integration is shown in the institutionalized channels through which intelligence is received by the many consumers of intelligence within government – for example, the channels through which CATSA receives security threat assessments via Transport Canada, which in turn are based on ITAC and CSIS reports.

It is characteristic of this integrated vertical chain that intelligence is filtered. Information regarding sources stays with the source, which is best situated to verify the reliability and protect the identity of the source. Information regarding methods of operation is usually filtered out. Individual officials are not given access to classified information for which they lack appropriate security clearance. There is a potential problem here: a decision not to disclose intelligence to a recipient is, in effect, also a decision defining the recipient's intelligence needs. The latter, however, is unable to assess the degree to which needs are or are not being fulfilled. ITAC is attempting to address this problem by making classified intelligence available in a usable form to public officials who may lack appropriate security clearance but need actionable intelligence to fulfill their obligations.

Intelligence shared between national or international agencies often comes with caveats, indicating that it should not be shared further, or only shared under carefully specified conditions. Honouring these caveats is essential for ensuring the continuing flow of intelligence. For instance, if a Canadian agency receives intelligence from a foreign source with caveats and restrictions on its further distribution, failure to comply could lead to the Canadian agency losing future intelligence from that source.

Nevertheless, the new threat environment does require that front-line actors be provided with strategic, real-time, actionable intelligence capable of warning against and pre-empting attacks. There must be greater interactivity and information-sharing among the Canadian security partners and stakeholders, certainly in information or existing shared arrangements. This may imply a significant change to the current approaches to intelligence-sharing in Transport Canada. As a rule, however, put it, there is an urgency to move from the old 'need-to-know' principle to a new 'need-to-share' principle. The need for more information must be balanced with the requirements for protecting secret intelligence and honouring attached caveats.

2.6.2 CATSA's need for intelligence

CATSA has made clear a degree of dissatisfaction with its access to intelligence that it considers essential to its operations. We carefully considered CATSA's case. In discussions with the Panel, CATSA emphasized that intelligence is a necessary tool and a specific type of information that it requires to help it gain a more precise picture of what is on its radar screen. CATSA noted that intelligence facilitates time-sensitive, strategic and mission-critical decision-making, and increases its ability to respond effectively to terrorist threats and security concerns. By fully integrating intelligence into its risk management approach to security, CATSA maintained, it is better able to assess vulnerabilities and prioritize resource allocation with the overall result of enhancing effectiveness.

CATSA emphasized to the Panel that it is an intelligence consumer, not a covert intelligence gatherer. It depends on its security partners to provide it with the timely, accurate and service-oriented intelligence data it needs to manage day-to-day operations and plan long-term strategic policy. CATSA stated that it needs access to intelligence so that it can help its front-line screening officers to do a better and safer job.

CATSA is aware that there are often institutional limitations to sharing information and intelligence. However, it noted that it is a firm believer in the value of making intelligence accessible, stating that while there are risks to sharing intelligence, they are outweighed by the benefits.

The formal line of communication of intelligence to CATSA comes via Transport Canada's Security and Emergency Preparedness (SEP) Directorate. Recently, under a reciprocal exchange arrangement, a CATSA employee worked in the intelligence area at Transport Canada for six months, and vice-versa. We support these initiatives, and encourage further exchanges as a means of improving communication on intelligence issues.

CATSA identified three types of intelligence that it requires: actionable, issue-specific or tactical, and strategic.

Actionable intelligence is threat information that requires immediate response. This might involve intelligence concerning a threat against a specific national airline or flight. Such a threat against Air India by Sikh extremists was known in 1985, for example, yet failed to trigger the kind of security measures at the passenger and baggage screening points that

could have prevented the lethal attacks that did occur. Clearly, it is in the interests of the travelling public and national security for actionable intelligence to be provided to those who can act upon it. In the case of actionable intelligence concerning the possible threat of an improvised explosive device planted in hold baggage on a specific flight, CATSA should know and would be in a position to take precautionary action. However, in the case of threats associated with particular individuals or organizations, it is not clear how intelligence could be actionable for CATSA screening officers.

At present, front-line CATSA personnel do not check passenger identity documents, and screening officers have no means of identifying dangerous passengers, as opposed to dangerous objects they may carry on their persons or in their luggage. The Panel heard recommendations from some airline operators that CATSA should undertake this task.

The next type of intelligence CATSA identified is what it calls 'issue-specific' or tactical. This might involve intelligence on new types of improvised explosive devices or new methods of concealing weapons. Here, CATSA's case for full access to the best available intelligence is very strong. CATSA requires such intelligence, in the most up-to-date form, to do its job of passenger and baggage screening. We found little evidence, however, that CATSA was not in receipt of just this kind of intelligence, and in as timely a form as required. Occasional issues have arisen from CATSA's desire to access intelligence on threats to other transportation systems. However, on tactical intelligence on specific aviation threats, we believe that CATSA now receives what it requires to do its job. When the alleged terrorist plot to simultaneously bomb a series of aircraft was identified by U.K. authorities in August 2006, Canadian intelligence officials were quickly briefed, and CATSA was notified so that it could effect immediate new provisions to ban liquids and gels from carry-on luggage.

The Panel noticed a certain disconnect between the general complaints we received concerning the lack of intelligence provided and the actual evidence of aviation security intelligence dissemination by front-line personnel. We were impressed with the comment made to us by a senior Transportation Security Administration official in Washington, whose job requires constant liaison with U.S. intelligence agencies. He reported receiving similar complaints of insufficient intelligence from screening officers and airports; however, when he examined the procedures being put in place in response to intelligence or information, it was clear the message was getting through, even though it may not have been flagged as

'secret intelligence.' We believe that the situation with regard to actionable and tactical intelligence making its way to the front lines may be similar in Canada.

Strategic intelligence is described by CATSA as the type of intelligence needed to enhance its understanding of all aspects of the terrorist threat, including motivating factors, ideological underpinnings, main objectives, financing, *modus operandi* and operational support base.

Strategic threat assessments regarding terrorism are, in the first instance, the job of CSIS, the RCMP and other intelligence producers, especially ITAC, which draws on all sources to analytically integrate intelligence on terrorism. To a limited extent, CATSA is a producer of tactical intelligence, but recognizes that it is mainly an intelligence consumer. CATSA has expressed a desire to be at the ITAC table along with Transport Canada and the other players. Given CATSA's role as primarily a consumer rather than a producer of intelligence, we see no clear advantage to ITAC, or to the strategic intelligence community, that would accrue from CATSA's participation at this time.

We note as well CATSA's participation in international conferences on terrorism and aviation security, and the consultations the agency has held with experts on terrorism and counter-terrorism. While the desire to gain deeper knowledge of these matters is admirable, it must be borne in mind that Transport Canada is the designated Canadian national aviation security authority under ICAO, and that for purposes of disseminating strategic intelligence on terrorism, Transport Canada remains the appropriate channel from ITAC as the integrated analyst to CATSA as consumer.

Transport Canada is the key link in the aviation security intelligence chain. It is incumbent on the department to pass on to CATSA every type of intelligence that may be relevant to CATSA's ability to perform its mandated tasks effectively. Transport Canada is also the appropriate recipient of any tactical intelligence collected by CATSA in the everyday performance of its duties. While we believe that CATSA does receive the intelligence it requires, we note its dissatisfaction in this regard, and urge closer cooperation between Transport Canada and CATSA in the sharing of intelligence relevant to CATSA's mandate.

Recommendation 2.2

Transport Canada should ensure that CATSA continues to receive all the information and intelligence it requires at the national and local levels to perform its functions, including timely access to the best intelligence and actionable information from all sources on explosives, weapons and concealment techniques.

2.6.3 Widening the links

The sharing of intelligence beyond CATSA also needs to be addressed. In many cases, actionable intelligence on threats impinges directly on the responsibilities of airport authorities and air carriers. For instance, threats to specific aircraft or flights require immediate response from carriers. Threats to airport perimeters or facilities require immediate response from airports. Moreover, there is much to be said for keeping these players more broadly in the loop regarding changes to the threat environment, as opposed to leaving them in a reactive position at the last moment when a threat becomes imminent. In the course of our consultations, the Panel heard complaints from several airports that they had not been informed of critical incidents directly affecting their operations.

The availability of intelligence and threat warnings to all the front-line players is a key factor in promoting effective emergency response. We would stress the importance of integrating the roles of all the players in as seamless and cooperative a manner as possible.

2.7 COORDINATING SECURITY

The large number of players with a role in aviation security, as well as the particular and sometimes dramatic circumstances in which they operate, dictate a need for an effective structure and process that can lead

to the integration of security activities. In discussions with the airport authorities and the various police forces, it became evident that there is a lack of clarity, consistency and coordination of aviation security activities. The 2005 *Lessons to be Learned* report, by the Honourable Bob Rae, identifies similar issues from 1985 with respect to the bombing of Air India Flight 182. It is in the interests of all players that airports be secure.

2.7.1 Security Watch Program

There is an important need within the multi-layered approach to engage the entire airport community in an overall security culture in which all employees work together as the eyes and ears of aviation security. Even members of the community outside the airport should be encouraged to participate. An effective system would incorporate an integrated operational plan; timely and appropriate communication; operational cooperation; and accountability that would extend to all layers in the process. The Panel is of the opinion that airports of all sizes (and indeed all organizations involved in aviation security) should implement rigorous security awareness programs for all personnel working at the airport (essentially, airport-wide “Neighbourhood Watch” programs). These should be active programs, guided by airport security committees, which would allow the regular exchange of relevant intelligence information with front-line staff. The assessment of threats in such an environment would be proactive and methodical. The Panel was impressed by the *iWatch* Airport Security Action Program at Halifax International Airport, and notes that airports in several other Canadian cities, including Toronto, Calgary and Vancouver, have instituted similar airport watch programs. Security is indeed everyone’s business.

Recommendation 2.3

Airports of all sizes should implement rigorous security awareness programs (a type of airport security watch program) for all personnel working at the airport.

2.7.2 Airport Security Advisory Group

ICAO's Annex 17 requires contracting states to "establish a national aviation security committee or similar arrangements for the purpose of coordinating security activities...."³⁹ Transport Canada, as the national aviation security authority, serves the similar purpose of coordinating the national aviation security activities of the various entities involved. The Advisory Group on Aviation Security (AGAS), established by Transport Canada in 2005, plays an important consultative role at the national level. AGAS brings together government and aviation industry participants to exchange views on issues related to aviation security policy, strategy, regulatory and program priorities.⁴⁰

As outlined earlier, at the airport level, the responsibility for aviation security is divided among several organizations. The primary organizations are the airport operator, Transport Canada, air carriers, CATSA and the police of local jurisdiction. At the eight active designated Class 1 airports that have heightened security requirements, there is also a greater presence of RCMP officers dealing with non-aviation security matters. In addition, CSIS has offices on site at some international airports.

Under the *Canadian Aviation Security Regulations*, airports are required to have a security committee; however, existing committees vary in size, level of representation and effectiveness. The Panel concluded that a consistent approach is needed to ensure the systematic sharing of information and to provide a solid foundation for establishing common goals and procedures for the prevention of and response to aviation security incidents.

Our objective is to ensure that all those concerned with security in its widest sense have a good understanding of how they fit into the airport security regime and their role as part of the team. The importance of communication and information-sharing cannot be overstated.

³⁹ Annex 17 – Eighth Edition (April 2006) 3.1.5.

⁴⁰ The AGAS mandate is to "provide stakeholders information on current and emerging aviation security policy, regulatory and program priorities and initiatives" and to "receive high-level strategic advice from stakeholders related to aviation security policy, regulatory and program priorities." Chaired by the Director General of Transport Canada SEP, AGAS includes senior representatives from Transport Canada, representatives from the Canadian aviation industry, CATSA, aviation labour groups and federal government departments and agencies.

The Panel is therefore recommending that an **Airport Security Advisory Group** be established at each designated airport. This advisory committee would be chaired by the airport security manager or equivalent and would have representation from Transport Canada, CATSA, the local police force, CBSA, the air carriers, major ground handlers and airport tenants as a minimum. At Class 2 and Class Other airports, the group could consist of fewer members. The advisory group would be responsible for coordinating and consulting on the development and implementation of the airport's security plan, which will be discussed in detail in Chapter 4.

The Airport Security Advisory Group would also coordinate regular security operations and would plan and coordinate the airport security watch program. It would be expected to meet quarterly as a minimum, but more frequently if the situation demanded.

Recommendation 2.4

We recommend that each designated airport establish an Airport Security Advisory Group, to coordinate and consult on the development and implementation of the airport's security plan, to resolve general security issues, to promote security awareness and to encourage a collaborative approach to security issues.

2.7.3 Airport Security Committee

The Australian and U.K. governments, on the advice of the Right Honourable Sir John Wheeler,⁴¹ directed the establishment of a dedicated joint airport intelligence group at each major airport (equivalent to the Canadian Class 1 airports). The Airport Security Advisory Group recommended above would not have the ability to share secret and sensitive information because of its size and composition. In the Canadian context, it is therefore proposed that a high-level **Airport Security Committee** be established at each Class 1 airport (and some Class 2 airports, based on a risk assessment). The committee would comprise representatives of the key security and policing organizations and intelligence users in each airport (including Transport Canada, CATSA,

⁴¹ Rt. Hon. Sir John Wheeler DL, *An Independent Review of Airport Security and Policing for the Government of Australia*, September 2005.

local police, CBSA and, where present, the RCMP and CSIS). The airport's Chief Executive Officer or most senior security or operations official would chair the committee and each member would be security-cleared to allow for the sharing of classified information.

The Airport Security Committee would, among other things, facilitate better sharing of security/policing issues and intelligence information among the key airport security players, assessment of security threats and risks, and dissemination of appropriate information to front-line personnel. The Committee would also lead emergency response to security incidents at the airport. Smaller and more focused than the Airport Security Advisory Group, the Airport Security Committee would be responsible for gathering, interpreting, managing and disseminating to front-line personnel any important intelligence information relating to policing activities and security at each airport. This committee would be expected to have regular briefings and meetings.

A key role of the Airport Security Committee would be to coordinate the development and implementation of a Multi-Agency Threat and Risk Assessment (MATRA) for the airport, based on the U.K. approach. The MATRA system is designed to produce an accurate assessment of the threats to individual airports from crime and terrorism to identify any gaps and overlap in existing security regimes; and to develop plans for the management of risks. The aim is to arrive at a security plan which is jointly owned and which can be routinely revisited to take into account future developments.⁴² The airport and CATSA would develop their security plans based on such MATRAs.

It should be mentioned here that there is also general concern about criminal activity at the major Canadian airports which, in the Panel's view, requires vigilance from a threat and risk perspective. In Canada, the Senate Committee on National Security and Defence has drawn attention, for a number of years, to the problem of inadequate criminal checks on airport employees and the possible infiltration of organized crime into airports.⁴³ In Australia, Wheeler noted: "Terrorism and crime are distinct, but potentially overlap. At its most basic, a culture of lax security or petty criminality can provide opportunities for terrorists to exploit weaknesses

⁴² Ibid., page 124

⁴³ Senate Standing Committee on National Security and Defence, *Canada's Security: What Does 2003 Entail?* (Ottawa: Queen's Printer, 2003), 145-7.

in airport security.”⁴⁴ The Airport Security Committee would provide a forum where a coordinated effort could help address this issue.

Recommendation 2.5

We recommend that an Airport Security Committee be created at each Class 1 airport to facilitate the sharing of intelligence information and to coordinate the development of airport-specific threat and risk assessments.

2.8 GAPS AND VULNERABILITIES IN THE AVIATION SECURITY SYSTEM

Among the most important matters to come to our attention during this review were indications of gaps and vulnerabilities that exist in our aviation security system. While many of the risks associated with civil aviation have been reduced to generally acceptable levels, security gaps still remain, making certain points in the overall system more vulnerable to attack.

2.8.1 Air cargo

Air cargo operations represent a major security gap, perhaps the single most significant gap that has been brought to our attention. Air cargo is largely unscreened at present, and this represents a serious vulnerability in the system. Any actual screening of cargo by X-ray or other detection equipment takes place at the discretion of the air carriers. This sector currently represents 6.2 per cent of our trade with the U.S. and 21 per cent of trade with other countries. The amount of cargo carried by aircraft is expected to double in the next two decades as a result of increasing trade

⁴⁴ Wheeler, *op.cit.*, page ix

with Asia. It is costly to ship cargo by air, and speed is of the essence. The challenge is to screen time-sensitive cargo in such a way as to avoid delays. At present, airlines rely on 'known' or 'trusted' shippers. Cargo from known shippers is accepted for transport, while cargo from unknown shippers is subject to a minimum 24-hour hold. CATSA has no mandate to screen cargo, and has issued instructions to its screeners that its employees and screening equipment should not be used for this purpose.⁴⁵ In any event, the design, size and capacity of CATSA's existing equipment would preclude it from screening much cargo.

Air cargo, including mail, is transported in one of two ways. All cargo on cargo-freight aircraft are dedicated to transporting cargo alone and carry only the flight crew and no passengers. The large carrier companies, for instance, have fleets of aircraft dedicated to transporting their own cargo. Cargo may also be carried on passenger flights. In Canada, this latter method of cargo transport is much more common: about 70 per cent of total air cargo traffic in Canada is carried on passenger flights.⁴⁶

The threat posed by unscreened air cargo varies with the type of transport. All-cargo flights pose a lesser risk, since the small number of crew on board and the difficulty of accessing the crew from the cargo hold make them a relatively unattractive target for terrorism. However, as large aircraft carrying considerable reserves of fuel, they could be commandeered and turned into suicide weapons, or used for the dispersal of chemical/biological weapons against heavily populated regions. This threat, however, is less significant in Canada than the threat posed by cargo carried on passenger flights.

Other countries have been moving quickly to fill this gap. The EU was impressed with the air cargo screening programs already in place in the U.K., with its process for certification and verification of the security practices of known shippers, including periodic inspections of their facilities.

The Transportation Security Administration in the United States had recently published a Final Rule on Air Cargo Security Requirements.⁴⁷

⁴⁵ We heard that in some smaller airports, CATSA has permitted its equipment to be used for screening some cargo at the request of the carriers. However reasonable this is not a matter of policy, because it takes place at the larger airports.

⁴⁶ Economic Analysis Unit, Transport Canada.

⁴⁷ Federal Register (May 26, 2006). Part II, Department of Homeland Security, Transportation Security Administration, 49 CFR Parts 1520, 2540, 1542, et al., Air Cargo Security Requirements and Rules.

This rule will require the screening of all cargo that will be carried on board a passenger aircraft operated by a domestic or foreign air carrier. It also establishes a system to screen, inspect, or otherwise ensure the security of freight that is transported in all-cargo aircraft as soon as practicable. The Administration estimates that its rule will cost about \$2 billion (U.S.) to implement over 10 years. Of this amount, 75 per cent will be spent on screening cargo carried on passenger flights, even though this represents a much smaller proportion of total cargo in the U.S. than is the case in Canada.⁴⁸ This is a clear indication of how seriously the U.S. takes the threat of cargo on passenger flights.

In Canada, the CBSA implemented an Advance Commercial Information program in December 2005, requiring all air carriers and freight forwarders, where applicable, to electronically transmit air cargo data to the CBSA before loading cargo at a foreign port. This requirement allows the CBSA to identify threats to Canada's health, safety and security prior to the arrival of cargo and conveyances in Canada.⁴⁹ We urge the government to expedite a similar program for air cargo that is departing from Canada.

In Budget 2006, the Government of Canada followed up on the National Security Policy promise of 2004 and indicated a commitment to take action on the air cargo question:

"Opportunities also exist to reduce security risks to aviation while promoting trade, domestically and internationally. For this purpose, Budget 2006 allocates \$26 million over two years for the design and pilot testing of an air cargo security initiative. This work will include the development of measures to ensure cargo security throughout the supply chain, as well as the evaluation of screening technologies."⁵⁰

Transport Canada has developed an Air Cargo Security Strategy and is consulting with stakeholders and initiating pilot programs to test various approaches. It is also working with the CBSA and others on supply chain security. We support the Government's initiative to develop effective measures to deal with this gap. However, in light of the gravity of the problem, the Panel is very concerned about the length of time it may take

⁴⁸ A recent article in the *Globe and Mail* (August 15, 2006) noted that about 25 per cent of all U.S. air cargo is transported by U.S. passenger aircraft.

⁴⁹ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/advance/menu-e.html>

⁵⁰ Budget 2006, Chapter 3 – Enhancing Cargo Security and Expediting Processing at the Border.

to implement effective solutions. Canada needs to do more. We urge Transport Canada to deploy its resources to develop an air cargo security regime as quickly as possible. CATSA would be an appropriate agency to oversee the operational aspects of a new regime. This could include validating shippers' screening practices and carrying out any residual screening of cargo.

We would particularly stress the importance of a program that certifies known shipper status according to specified standards and verifies, on a continuing basis, known shipper compliance with these standards.

Recommendation 2.6

We recommend that Transport Canada accelerate its work to develop a program for the security screening of aviation cargo.

2.8.2 General Aviation/Fixed Base Operations

The General Aviation (GA) sector, largely unregulated from a security point of view, may be a target for terrorists. Fixed Base Operations (FBOs) operate charters and corporate flights at airports. There is a reasonable expectation in many of these cases that crew and passengers are known quantities, and do not require full-scale, multi-level screening. However, there are a number of caveats to be considered. Many smaller air carriers are beginning to offer scheduled service as an alternative to the larger airlines that operate out of the main terminals. The Panel has noted the increasing popularity of such operations. As the number of passengers using an FBO increases, so does the threat.

Many of the aircraft used in GA and FBO operations are quite large and carry substantial fuel supplies. Terrorists could use such aircraft as suicide weapons, or for dispersal of chemical/biological weapons. In this regard, we welcome a 2005 Transport Canada proposal to expand screening requirements to additional commercial air operations.

There are also security issues around the deplaning at designated airports of unscreened passengers from non-designated airports and FBOs, a situation that occurs regularly in northern Canada. Passengers and their checked baggage transiting to scheduled flights should be subject to full screening if this has not been done at the point of origin. In some cases,

unscreened GA/FBO passengers mingle with screened passengers in the sterile area of an airport, or even on the airport tarmac. Physical separation of the two streams is required, but at smaller airports this rule is not always strictly observed. At one small regional airport, we were instructed that an 'invisible line' separates the two streams of passengers.

This is an area that requires closer attention and regulation. There are many small GA operations that pose little security risk, and would find stricter government regulation onerous and costly. There are also logistical issues concerning where the screening would actually be performed and by whom. But there are too many risks and too many questions surrounding the larger GA/FBO industry to allow it to carry on as it has in the past. As argued elsewhere in this report, if screening of passengers is extended to GA/FBO, CATSA would be the appropriate operational agency to oversee the work as part of its existing core role. The Authority could impose national standards and a training regime if appropriate, and provide oversight of private operators on a cost-recovery basis.

Recommendation 2.7

We recommend that screening of passengers be extended to Fixed Base Operations where the size of the operation warrants.

2.8.3 Difficult-to-detect substances

Experts have long known that certain substances, such as the liquid explosives believed to be part of the alleged bomb plot uncovered in the U.K. in August 2006, are difficult to detect using existing equipment. The prohibition of liquids, gels, aerosols and lighters from carry-on baggage was a necessary response to the threat. However, it could be argued that the particular threat of liquid-type explosives should have been foreseen and a contingency plan should have been in place to ensure proper coordination of the response.

New technologies are emerging to improve detection ability, but the costs of deploying new equipment are significant. As well, some new screening methods raise civil liberty and privacy concerns that will have to be

balanced against the potential security benefits. We urge the Government of Canada to make every effort to strengthen its research and development program and speed the process of adopting effective and reasonably non-intrusive new detection approaches for these substances, consistent with recommendations made elsewhere in this report.

We recommend that CATSA should be the government agency to take the lead in identifying the technologies and procedures needed to detect substances not readily detected using existing approaches. This would be part of its responsibility for the lifecycle management of its capital equipment, as described later in the report.

In the interim, however, the vulnerability remains. This places a burden of responsibility on CATSA and its screening officers to ensure that every effort is made to screen threats that may not be detected by current equipment. Inevitably, this entails inconvenience to the travelling public, as well as costs to air carriers and airports from longer queues, secondary line delays and more security alerts.

2.8.4 Gaps and vulnerabilities at airports

It was brought to the Panel's attention by several stakeholders that air terminals themselves can be vulnerable to terrorist threats under certain conditions. Long line-ups and congestion at airline check-in counters create a target-rich environment, with a large number of people confined in a restricted area. Another situation of vulnerability could occur during a security screening breach. Passengers are routinely evacuated from the secure areas of airports when police are called to a security incident, which again creates congestion in the non-secure areas of the terminal and a possible target for terrorism. Solutions to this situation of vulnerability could be as drastic as reconfiguring a terminal building, or could involve integrating the security process into other layers, thereby reducing the number of passengers congregating in one location. Emergency evacuation procedures should also be recommended by the appropriate authorities (the Airport Security Committee) to avoid the necessity of a crowd gathering in a small area.

Even at some of the largest airports, weaknesses in perimeter security (an airport responsibility) present security vulnerabilities, as the Senate Committee on National Security and Defence has repeatedly

emphasized.⁵¹ The Panel has concerns about how easy it seems to be for unauthorized persons to move into and within restricted areas of airports, especially the larger ones, where tens of thousands of long-term, temporary and casual workers, including cargo company employees, baggage handlers, plane groomers and catering and retail company employees, hold RAPs. This is a major lacuna in Canada's aviation security. Recent media reports have highlighted various places in a major airport which are unguarded, or where individuals are not challenged and screened, including the airport tarmac, aircraft hangars and catering facilities.⁵² Access points to the restricted areas – through air terminal buildings, from the ramp or apron where aircraft are loaded, through the outer perimeter that encloses the wider airfield, through airfield gates or tenant facilities, on foot or in a vehicle – must be rigorously secured at all times, and we encourage Transport Canada to work closely with airports to address this serious gap. Non-passenger screening is an essential element of securing the airport perimeter. Searching of vehicles, which is not currently one of CATSA's responsibilities, should also be an essential part of this screening function. Recommendations to address these areas appear later in this report.

Effective access control can be enhanced through implementation of the biometric Restricted Area Identification Card (RAIC), described further in Chapter 3, and an effective security awareness culture. The full implementation of the RAIC for all non-passengers is an important step in securing airside operations from penetration by unauthorized persons. Progress on the implementation of RAIC has been slowed by a lack of resources and lack of a regulatory framework. Budget 2006 included new funding to extend RAIC to Fixed Base Operations (FBOs) in 2006-07 and to airport perimeters in 2007-08, once the regulatory requirements are in place. Transport Canada and airport operators need to improve security at the perimeter access points to the restricted areas of Class 1 and 2 airports. In Class Other airports, where employees are generally known to one another, we consider that use of the RAIC for electronic entry to secure areas, together with enhanced security awareness, would provide an appropriate level of security.

⁵¹ Senate Standing Committee on National Security and Defence, Fifth Report: *The Myth of Security at Canada's Airports* (January 2003); Senate Standing Committee on National Security and Defence, *Canadian Security Guide Book, 2005 Edition: An Update of Security Problems in Search of Solutions* (December 2004).

⁵² *Journal de Montréal* reporting of September 10-11, 2006.

Another emerging threat to air security comes from outside the perimeter, and raises questions about how aircraft can be defended from external attack. Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS) are lightweight, shoulder-launched weapons with the potential to bring down aircraft. They may be operated by a single individual in the vicinity of airports but beyond their actual perimeters, and have already been deployed, so far unsuccessfully, by terrorists outside Canada. MANPADs are difficult to detect and require more elaborate security measures than existing defences within airport perimeters. There is currently no serious threat from MANPADs in Canada, but they have been used against Israeli aircraft in Africa, and there have been reports of a foiled attack in Switzerland. Since this technique offers terrorists the opportunity to bring down aircraft without penetrating screening, it is likely that there will be future attacks employing MANPAD-like technologies. Research on counter-measures is under way in the U.S. and Europe, and Canada should be an active participant in such research.

It can confidently be predicted that each advance in the aviation industry will focus terrorist efforts on discovering and utilizing possible new security vulnerabilities that might result from new industry practices. It is just as certain that every advance in security will encourage the ingenuity of terrorists in finding ways to evade enhanced methods of detection and prevention. This is why it is imperative that every effort be made to close known gaps, as well as to anticipate future gaps before they open. Transport Canada should complete its projects to address the identified gaps in a timely fashion. We are confident that the proposals we have developed will expedite the department's work in making the necessary regulatory changes. The Panel recognizes that a perfect security system is unattainable without shutting down civil aviation as we know it. However, by assessing risk and taking the necessary steps to protect against unauthorized intrusions, we can achieve a workable and secure aviation security system.

CATSA'S MANDATE

The *Canadian Air Transport Security Authority* (CATSA) and its mandate stems to the *Aeronautics Act* provide CATSA's fundamental mandate. Its current mandate consists of both statutory provisions – related to *screening* and to *funding management* – and specific functions assigned separately by the Minister.

The statutory screening mandates are to provide screening of passengers and their on-board and checked baggage, known as pre-board screening (PBS) and hold bag screening (HBS). CATSA's funding mandates are to manage funding for the Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP), and certain costs related to police response at airports.

The Minister assigned two further functions to CATSA in November 2002: the responsibility for developing and implementing “an enhanced restricted area pass system” – referred to as the Restricted Area Identification Card (RAIC) – and “a system for the random screening of non-passengers accessing airport restricted areas, along with items carried,” which is referred to as non-passenger screening (NPS), both functions “at the 29 major Canadian airports. That is, the Class 1 and 2 airports only.”²

It is clear from the analysis of both the *CATSA* and *Aeronautics Act* that, as it is currently established, CATSA is a security screening organization and not a policing organization. CATSA executes screening functions to

¹ S.C. 2002 c. 9.

² Letter from the Minister of Transport to Mr. Brian Flemming, Chair of CATSA, November 8, 2002.

implement national transportation security policies according to security regulations, security measures and orders issued by the Minister.

Taken together, CATSA's current mandate has six elements – three related to screening, two to funding policing programs and one involving the special project for the restricted area card. The Panel's recommendations with respect to each element are discussed below. The manner in which CATSA's screening services are delivered is the subject of Chapter 5.

3.1 SCREENING

CATSA's statutory screening responsibilities to provide screening of passengers and their on-board and checked baggage (PBS and HBS) are set out in the *CATSA Act* as follows:

6 (1) The mandate of the Authority is to take actions ... for the effective and efficient screening of persons who access aircraft or restricted areas through screening points, the property in their possession or control and the belongings or baggage that they give to an air carrier for transport. Restricted areas are those established under the *Aeronautics Act* at an aerodrome designated by the regulations or at any other place that the Minister may designate.

CATSA is an "Agent of Her Majesty in right of Canada" (s. 5.2), and performs a "governmental function" (s. 6.3). Definitions are provided in the Act for key terms:

"Screening" means screening, including a search, performed in the manner and under the circumstances prescribed in aviation security regulations, security measures, emergency directions or interim orders made under the *Aeronautics Act*.

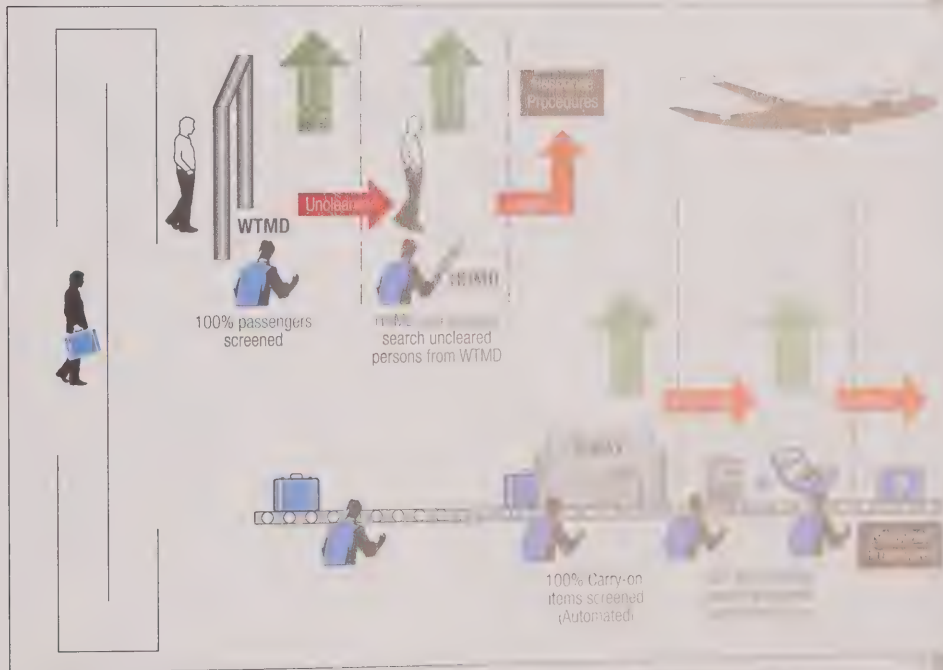
"Screening point" means a point where screening is delivered, either directly or through a screening contractor, by the Authority or by an authorized aerodrome operator acting on behalf of the Authority, in order to meet the requirements of aviation security regulations, security measures, emergency directions or interim orders made under the *Aeronautics Act*.

3.1.1 Pre-board screening (PBS)

The *CATSA Act* provides the mandate for CATSA to screen persons and their carry-on items at screening points, as required under ICAO Annex 17,³ and the manner in which this screening is to be performed is set out in aviation security regulations, security measures, emergency directions or interim orders made under the *Aeronautics Act*.⁴ That is the *CATSA Act* sets out CATSA's responsibilities in broad terms, and the regulatory framework defines and focuses how these tasks be carried out. Currently, the regulatory instruments provide CATSA with authority to search only for prohibited items that might cause a threat to aviation security on persons, or inside their carry-on baggage.

At the 89 designated Canadian airports, screening points for PBS are set up as outlined in illustration 3.1

3.1 Multi-stage process for pre-board screening



³ Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention) Annex 17, Security Measures to International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference, as amended (Amendment 10), section 4.4.

⁴ Including any exemptions to this regulatory framework, as described in more detail in Chapter 4.

⁵ Screening officers are searching for weapons, explosives, incendiary devices and other articles that could be used to commit an act of unlawful interference related to civil aviation.

All departing passengers are required to be screened before they may enter the airport departure lounge. They are first greeted by a screening officer who checks that they have a boarding pass, and they must then place their carry-on items, outer clothing and any objects in their pockets on a roller-belt for scanning. They then pass through a walk-through metal detector archway (WTMD in illustration 3.1). A screening officer will search them with a hand-held metal detector (HHMD) if the walk-through detector sounds an alarm or if they are selected at random. Depending on the results, a passenger may be further physically searched at the screening point or, if he or she prefers, in an enclosed private area. All carry-on possessions are initially screened through X-ray equipment. Again, items (including electronic articles) will be further searched if the screening officer observes a possible suspect item, or if it is selected at random. Further searching may be performed through physically opening the carry-on luggage, or with explosives-detecting trace equipment (EDT), often in the form of swabs that can pick up traces of dangerous chemicals. If a screening officer suspects that an item dangerous to aviation has been detected at any stage, he or she will call for emergency response. In some airports, doors or barriers are installed at screening points that can be closed automatically when an alarm is triggered to isolate a zone where a security breach may have occurred and to prevent passengers who have not been cleared from leaving the area. Pre-board screening is a fundamental component of overall aviation security, and the current mandate should be retained by CATSA.

The current regulatory framework does not allow CATSA to screen individuals on the basis of behaviour or identity, though the *CATSA Act* is broad enough for CATSA to be given this role if required in the future. In jurisdictions such as the United States and some European countries, the PBS functions may include screening of people in other ways – by checking boarding cards and other flight documents, and by identifying atypical behaviour patterns. Some stakeholders commented that new technologies for issuing boarding passes via the Internet or from automated self-serve kiosks might increase the risk of dangerous persons accessing restricted areas and aircraft. Others have suggested that confirmation of boarding passes or air travel documents should be integrated with other functions under CATSA's mandate, to ensure that it takes place before passengers enter the departure area. This role is now

conducted by air carrier personnel at baggage check-in (if the passenger checks a bag) and at the departure gate.⁶

Considering the views submitted to us, as well as potential enlargement of individual rights guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the level of resources available, and space requirements at airports, the Panel has reservations concerning the introduction of behavioural analysis as a method of screening at this time. We are aware that this technique is being adopted in some other countries, and may be viable in Canada in the future; we discuss this issue further in Chapter 8. Adding confirmation of boarding passes or passengers' identity to CATSA's pre-board screening responsibilities might become necessary in the future but would require more resources (more personnel and equipment) and, to be conducted effectively, new training programs for screening officers. Introduction of analysis of atypical behaviour, or further checking of documents or identity, would be policy decisions requiring consultation with the Privacy Commissioner of Canada.

3.1.2 Hold bag screening (HBS)

Screening of checked baggage using explosives-detecting equipment, required under ICAO Annex 17,⁷ has been in place for scheduled flights departing from all of Canada's designated airports since January 1, 2006. At the time of the Panel's Review, regulations covering HBS operations have not yet been finalized and brought into effect, so CATSA is delivering its HBS responsibilities, in part, under an exemption to the regulatory framework of the *Aeronautics Act*, as described more fully in Chapter 4.

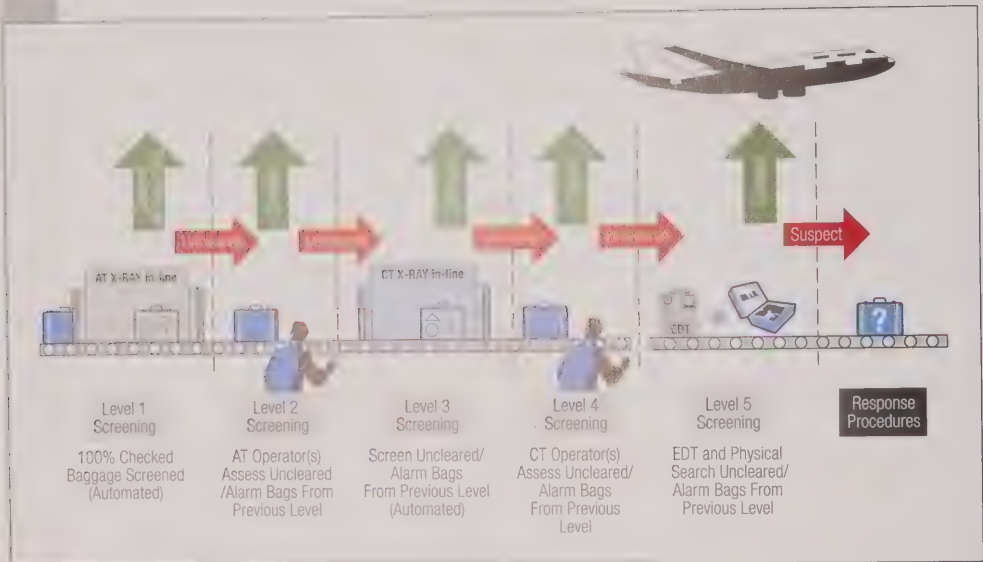
Transport Canada specified various configurations of equipment and screening processes for HBS, depending upon the volume of checked baggage passing through the airport and the space limitations in which the equipment was deployed. In some cases equipment is in full view of passengers, while in other cases it is behind or below the check-in area out of sight. CATSA and airport authorities had to enter into agreements

⁶ Screening officers ask for and hold boarding passes at pre-board screening. If a passenger's carry-on item is undergoing secondary searching, to reduce the risk of the passenger leaving the screening point before the item has been cleared as safe, the screening officer asks the passenger to remain or flight-related information on the pass.

⁷ Convention on International Civil Aviation ("Chicago Convention"), Annex 17, Security: Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference, as amended December 2001 (Amendment 10), section 4.5.

within a very tight timeframe to install appropriate HBS screening equipment, in order to ensure that 100 per cent of checked baggage could be screened effectively in each of the 89 designated airports by January 1, 2006.

3.2 Multi-level process for hold bag screening



The implementation of HBS has made the processing of checked baggage more complex. The roles and responsibilities of the various participants are no less complex. Luggage becomes the air carrier's responsibility after it is accepted from the passenger at check-in. It is then processed through the airport's baggage handling system to CATSA's HBS, which has up to five levels of in-line equipment and screening officers who review X-ray images from explosives-detection equipment and make decisions about possible suspicious bags (as shown in illustration 3.2). If a suspicious item in a piece of luggage cannot be resolved, the bag is removed from the baggage handling system to be opened and hand-checked. In Canada, the passenger must be paged and brought to a private room to witness the search.⁸ If a screening officer suspects that an item dangerous to aviation

⁸ Usually remotely, via closed-circuit video link.

has been detected at any stage, he or she must call for emergency response. Once cleared at any stage in the system, a piece of luggage continues on the airport's baggage handling system to be delivered to the baggage make-up area where the baggage handlers record the check-in number of each piece, sort it according to the flight for which it is intended, and transfer the luggage to the aircraft. Air carriers must reconcile baggage and passenger information to ensure that no bag is placed on the aircraft if the passenger does not board. Baggage reconciliation can be done manually, or through an automated system that links directly to the air carrier's departure control system.

HBS is and will remain a very important component of aviation security. This mandate is and should remain a core component of CATSA's mandate.

3.1.3 Non-passenger screening (NPS)

CATSA is also mandated to screen non-passengers entering restricted areas. Non-passengers are employees of airports, of airlines, of CATSA, of Canadian government agencies, of retailers and restaurants, or of service providers under contract to any of these. Although CATSA has the *screening* responsibility, airport operators are responsible for *controlling access* to the restricted area, and issue Restricted Area Passes (RAPs) to airport workers. All such personnel, whether they are mainly based at a specific airport, or are air crew or maintenance personnel who travel from one airport to another and must pass through the restricted area, are required under the *Aeronautics Act* and related regulations, measures and orders, to hold a Restricted Area Pass, which cannot be granted without valid transportation security clearance issued by Transport Canada. In some circumstances, new or short-term employees may work inside the restricted area before their security clearance has been processed and RAP issued, in which case they are given a temporary pass and must be escorted at all times by a RAP holder. However, under current regulations, a screening officer may not perform CATSA screening functions with a temporary pass, and must wait until his or her RAP is issued.

Current aviation security regulations require CATSA to screen non-passengers and their possessions on a random basis. They may be processed at temporary or permanent locations at entry points to restricted areas. Various configurations are used, including walk-through and hand-held metal detectors for workers, as at pre-board screening

points, and bags and tools may be checked with X-ray and/or explosives-detection trace equipment. Secondary searches may be used to check possible suspect items. A non-passenger who refuses to be searched is denied entry to the restricted area. At present, vehicles are not searched by CATSA screening officers when entering a restricted area through any access point.

As at any screening point, if a screening officer suspects that an item dangerous to aviation has been detected at any stage, he or she must immediately call for emergency response. In some airports, doors or barriers are installed at permanent screening points that can be closed automatically when an alarm is triggered to isolate a zone where a security breach may have occurred.

In some countries, such as the United Kingdom, all non-passengers at major airports must submit to screening whenever they enter a restricted area. Vehicles entering the restricted area are also screened. Some other countries, including the United States, are considering extending their current partial non-passenger screening function at large airports to screen all non-passengers. We have described in Chapter 2 how non-passenger and vehicle screening should be used together with much more rigorous access control at Canada's major airports and, in particular, how it should be extended to the outer boundaries of Class 1 airports. On the other hand smaller airports, including some Class 2s where non-passenger workers are generally well known to each other, should rely on active security awareness, rather than non-passenger screening, to achieve the same level of security.

This part of CATSA's mandate is of the greatest importance as part of the multi-layered approach to air transportation security, and should be retained and expanded.

3.1.4 Other screening functions

We have outlined in Chapter 2 several areas that we consider to be gaps in the present framework for aviation security, some of which require screening solutions.

Screening of *cargo* is not currently part of CATSA's mandate, and many industry stakeholders see cargo as a major gap within the air transportation security system, especially cargo carried on passenger

flights. Transport Canada is considering how best to address cargo security, and funding was announced for this project in Budget 2006.⁸ In the Panel's view, CATSA should be the organization to conduct screening-related operations as required under any new program.

Transport Canada is also considering how best to establish security screening for passengers and their belongings at fixed base charter and general aviation operations away from air terminal buildings. Again, in our view, CATSA is the appropriate organization to conduct and/or manage any third-party screening that may be required.

Recommendation 3.1

CATSA should retain its current screening mandates in the broadest sense of screening, that is, screening of people and things, and CATSA should be considered as the first option for all future aviation screening functions.

Recommendation 3.2

- (a) In Class 1 airports, CATSA should be continuously present at all entry points to the restricted areas of the airport to perform non-passenger screening, on a random basis.**
- (b) Non-passenger screening should be extended to include searches of vehicles entering restricted areas in Class 1 airports, and should be performed by CATSA, or under CATSA's oversight using CATSA's standards and procedures.**
- (c) Non-passenger screening should be discontinued in Class 2 airports once the RAIC, with biometric identifiers, is in place; CATSA should be prepared to implement NPS on an as-needed basis in Class 2 and Class Other airports, when threat analysis indicates a need.**

⁸ Budget 2006, Chapter 3 – Enhancing Cargo Security and Expediting Processing at the Border May 2006

3.2 FUNDING ROLE

3.2.1 The Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP)

The *CATSA Act* gives CATSA responsibility for working with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to provide on-board security services under the Canadian Air Carrier Protective Program:

28 (2) The Authority may enter into agreements with Her Majesty represented by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness or by the Royal Canadian Mounted Police for the provision of services, including services on aircraft, and may make payments in respect of those services.

The RCMP provides specialized Aircraft Protective Officers (APOs, sometimes called air marshals) on all aircraft destined for Ronald Reagan Washington National Airport, as well as on other selected Canadian commercial aircraft. Agreements have been concluded between CATSA and the RCMP and between CATSA, the RCMP and Transport Canada to fund the CACPP. According to those agreements, CATSA has no authority to direct or plan this program.

CATSA receives dedicated appropriations for the CACPP, and has the sole authority to authorize reviews of the expenditure of these funds. Reviews of the program are carried out periodically by an expert consultant. The arrangement is satisfactory so far as it goes, but CATSA's role in the process is relatively limited. A separate audit of the CACPP by the Auditor General, or by an external auditor, could serve as well or better than the present arrangement.

We note that the RCMP officials in charge of the CACPP program are satisfied with the current arrangements. Air carriers complain about the lost revenue and the problems involved with displacing passengers when seats are required for APOs, but otherwise recognize that armed on-board security officers are required for certain flights, as the CACPP provides. Since value added by CATSA to the substance of the program appears to be limited, and it does not fit well with the rest of CATSA's mandate, the Panel considers that it would be preferable for the government to provide funding directly to the RCMP, or for funding of the CACPP to be managed through Transport Canada. We would suggest that if an

alternative funding arrangement is adopted, any monies intended for the CACPP should be designated exclusively to that program.

Recommendation 3.3

- (a) CATSA's mandate should be amended to remove responsibility for managing funding for the Canadian Air Carrier Protective Program. In the future, funding for the CACPP should be provided via appropriations directly to the RCMP or through Transport Canada.**
- (b) An independent external audit of the CACPP should be conducted regularly by the Auditor General of Canada or an independent auditor, on a confidential basis.**

3.2.2 Airport police funding

Transport Canada regulates the Class 1 airport authorities to have protective policing and security arrangements covering four key areas: armed presence at U.S. pre-clearance inspection and at the departure gates for flights bound for Ronald Reagan Washington National Airport; response to Canada Border Services inspection points; response to alarms at airport pre-board screening points; and response to suspect bags at hold bag screening. There has been a significant increase in the number of law enforcement officers required to respond to alarms and threats at airports in the context of heightened security levels and awareness since September 2001. While no additional requirements were imposed under aviation security regulations, the sheer number of responses resulted in a significant increase in workload and resources.

Because of these workload increases, the federal government decided to contribute to the cost of aviation security-related policing, that is, to provide part of the cost of the increased policing services. The *CATSA Act* gives CATSA the responsibility for managing the government's airport policing contributions:

29 The Authority may, with the approval of the Treasury Board, enter into agreements with the operator of any aerodrome designated by regulation for the purposes of contributing to the costs of policing incurred by that operator in carrying out their responsibilities.

CATSA's appropriations include the budget for this program.

The Panel has examined CATSA's role in this program. Transport Canada regulations require the airports to have the policing arrangements, and the airport operators enter into agreements with the police of local jurisdiction to provide the service. CATSA's role is limited to providing funding to the airports to help pay for these services, based on arrangements specified by Transport Canada. Because CATSA has neither a policing nor a regulatory mandate, the Panel considers that there is little CATSA can add to airport policing through funding. Furthermore, since this program is not directly related to screening, CATSA's focus could be diverted from its core mandate. We did hear that this role has contributed to creating good relationships between CATSA and the local police forces. The Panel is convinced that these good relationships can be maintained by working together as integral components of the overall aviation security system.

Since the federal government has imposed the airport policing requirements to meet federal aviation security standards, it should bear responsibility for how these requirements are funded. During our discussions with airports, we heard several comments concerning the insufficiency of the funding, the apparent inconsistency in the funding provided to one airport rather than another, and the lack of transparency of the funding formula. Some larger airports feel that they should receive a larger share of the available funds to offset the extra costs associated with being a higher threat level. Others feel the allocation does not adequately cover all policing activities that respond to aviation security needs at reasonable costs, such as provincially authorized special constables or explosive-sniffing dogs. Still others claimed they were unaware of how the funds were allocated.

In our view, the federal funding for airport policing needs to be rationalized. The allocation of funds to the airports must be based on sound and transparent criteria, which should be established so that they do not deter airports from making cost-effective decisions in carrying out their policing requirements. On the other hand, airports should be free to make decisions to increase the level of service beyond the basic requirements that are funded automatically.

At airports which receive funding, the service is provided by the police force of local jurisdiction (at Vancouver, Edmonton, Halifax and Kelowna, this is the RCMP). The Panel observed a wide variation in how policing services are delivered, partly because several different organizations provide the service. In particular, we noted differences in aspects of

emergency response, including evacuation procedures, and standard protocols for response to PBS and HBS alarms. For example, we heard at one international airport that if the local police are called to respond to a suspect bag at Level 5, the entire terminal building is evacuated, while at other airports different intermediate procedures are in place, including examination of the bag by a sniffer dog, or moving the bag to a compression chamber in an isolated area.

The Panel recognizes that airports present a wide variety of situations in terms of traffic volume, architectural design and levels of risk. We are also aware that airport operators have the responsibility and authority to arrange for policing services according to their specific requirements, as long as they meet the minimum standards of the regulatory framework. While this flexibility to adjust to local conditions is important and should be maintained, we consider that there would be a benefit to having common standards for the delivery of the regulated requirements, particularly for PBS and HBS response.

Recommendation 3.4

- (a) **Responsibility for the airport policing contribution program should be transferred to Transport Canada.**
- (b) **Transport Canada should review the existing standards for police response to all types of screening points to rationalize the program, and should fund all reasonable costs associated with meeting the new standards.**

3.3 THE RESTRICTED AREA IDENTIFICATION CARD (RAIC)

In November 2002, the Minister assigned the responsibility to CATSA to develop and implement enhancements to the existing Restricted Area Pass (RAP) system, incorporating biometric identifiers by way of a new Restricted Area Identification Card (RAIC) program. The new program is to be implemented at the 29 Class 1 and 2 airports in Canada, and will

eventually allow for validation of a RAIC-holder's identity at any of the participating airports – that is, it will have multi-airport capabilities. RAICs will be issued by individual airport operators, as is now the case for RAPs. As currently planned under the program, they will only be valid and usable once they are activated by CATSA, which will operate a Canada-wide near real-time updated identity verification system that includes confirmation of security clearance from Transport Canada. A card would, conversely, be de-activated if CATSA is notified of a restricted area violation, or security-clearance infraction, again in near-real time, and the card would no longer function.

A valid RAIC can be used by the holder to confirm credentials while entering the restricted area of an airport, by inserting that card into a reader and providing the biometric called for – an iris or fingerprint scan. Individual airport operators may also choose to include an access key on RAICs issued for use at their airport, in which case the RAIC card reader will be linked to an access point that is opened if the holder's identity and permission to enter are confirmed. Such an entry point can be monitored by airport personnel present during service hours, or by automatic double barriers that isolate the RAIC-holder while the confirmation is in progress – sometimes known as “man-trap” doors. In any event, whether access points are supervised by staff, or controlled mechanically, RAIC-holders will also be subject to non-passenger screening by CATSA screening officers. As we recommended in section 3.1.3, in Canada's eight active Class 1 airports, screening should be performed wherever non-passengers enter restricted areas. On the other hand, once the RAIC is fully operational and automatic isolating barriers are in place, non-passenger screening could be discontinued in Class 2 airports. However, CATSA should be prepared to implement NPS on an as-needed basis in Class 2 and Class Other airports, when threat analysis indicates a need.

It is also possible to incorporate access keys to multiple airports on a single RAIC for use, for example, by air crew who must pass through restricted areas of more than one airport to perform their duties. The Panel heard from representatives of air crew about the importance to them of easy, fast and reliable access. We also heard concerns from airport operators about their responsibilities for rigorous access control of restricted areas. We are convinced that the RAIC system, when fully implemented, can provide the necessary confidence and speed to confirm identities across Canada, and could therefore be the basis for an effective pass for access to several or all airports in Canada. The Panel encourages stakeholders to continue working together to implement a multiple

airport access system in conjunction with RAIC. Transport Canada should take the lead to ensure that this happens.

Amendments to the *Canadian Aviation Security Regulations* to govern the implementation and operation of the RAIC system are in the process of consultation, but are not yet finalized. The system is now implemented in some Canadian airports on a trial basis, but uncertainties about start-up and longer-term costs, and about the regulatory framework, have delayed implementation of RAIC in many of the 29 airports.

The Panel considers that when completely implemented, RAIC should become a responsibility of Transport Canada. It will be part of an integrated national system that can confirm identity and security clearance, which is suitable for a multimodal transportation approach. Transport Canada is already responsible for issuing security clearances for people requiring access to restricted areas at airports, and is developing a policy for port workers. Because of the multi-airport aspects of the program, it is most appropriate for a federal agency to activate, track and de-activate cards via the national identification system for individual workers as set out in the regulations (when finalized), and to maintain the system across the country; in our view, this agency should be Transport Canada. We also consider that RAIC should be implemented in all designated airports across Canada, not just the 29 major ones. Holders of RAICs would continue to be subject to random non-passenger screening under CATSA's mandate, with the changes recommended by the Panel.

Recommendation 3.5

- (a) CATSA should complete the installation of the Restricted Area Identification Card system on a priority basis; to facilitate this, Transport Canada must complete the regulatory framework for RAIC as soon as possible.
- (b) Once CATSA has completed implementation of the Restricted Area Identification Card, the RAIC national identity verification system should be operated and maintained by Transport Canada.
- (c) The multiple-airport access system should be implemented in conjunction with RAIC as quickly as possible.
- (d) RAIC should be expanded to all 89 designated airports.

3.4 ADDITIONAL FUNCTIONS ASSIGNED BY THE MINISTER

The Minister may add other specific functions to CATSA's mandate:

6 (2) The Authority ... is also responsible for air transport security functions that the Minister may assign to it, subject to any terms and conditions that the Minister may establish.

This provision has already been used, as described above, to add responsibilities for non-passenger screening, and for developing and implementing the Restricted Area Identification Card, to CATSA's mandate. Threats to aviation security can evolve suddenly and unexpectedly. The need to screen for particular purposes or to perform additional functions in relation to aviation security may be identified by the Minister to address new policy objectives in response to such threats. It is only prudent that the Minister should have the power to assign CATSA specific new responsibilities. Therefore the *CATSA Act* should retain the option for the Minister of Transport to assign new functions to CATSA, and to specify any associated terms and conditions.

3.5 CRITERIA FOR CATSA'S MANDATE

Another aspect of CATSA's mandate is *how* it must be exercised. According to the *CATSA Act*, CATSA must:

ensure "effective and efficient screening" (6.1);

ensure "consistency in the delivery of screening across Canada and for any other air transport security function" (6.2);

carry out "its responsibilities under this section in the public interest, having due regard to the interest of the travelling public" (6.3); and

perform screening in conformity with security regulations, security measures and orders (2 – "screening").

Other criteria, duties and authorities are further defined for the conduct of these principal mandates. These will be discussed in Chapter 5, on delivery of screening services. Performance management and measurement for all these criteria will also be discussed in Chapter 5.

It is well established that the term *effective* means attaining the given objective(s). For CATSA, achieving security is the primary objective, and the criterion of *effectiveness* should remain in the Act. In the French version of the Act *effective* is specified as *efficace*, which is an appropriate expression.

It is also well established that *efficient* means the relationship of the level of resources applied to activities, outputs and results. It can be expressed in quantitative or qualitative terms, and addresses, for example, value for money concerns. The Panel heard many comments about whether both “effectiveness” and “efficiency” are given equal consideration in the context of CATSA’s and Transport Canada’s responsibilities. We note that the use of a single term in French may produce confusion since *efficace* is used to refer to both “effective” and “efficient.” It may also lead to overlooking value-for-money issues. The French version of the Act should therefore be amended to provide a separate term equivalent to “efficient.” The criterion of *efficiency* should remain in the Act, to retain an appropriate focus on achieving value for money in CATSA’s operations.

The Panel also heard varying interpretations of the term consistency in relation to delivery of screening. It could mean the “same,” “uniform,” “constant,” “in compliance with,” “according to rules,” “predictable” or “logical.” Some saw it as applying to customer service, while others limited its reach to security. The Panel considers that the current reading of *consistency* in the CATSA Act may be misleading, and open to different and possibly conflicting interpretations. But the purpose of the concept in terms of aviation security is obvious: security should be at the same level across Canada. It need not be performed identically in every location because of differing local conditions and variations in the threat environment. Indeed, if screening were carried out in too uniform a manner at all times, it would be easier for a would-be intruder to find a way to break in. An element of unpredictability must be built into the aviation security system. There is a need for some operational flexibility in order to properly manage both threat assessment and value-for-money decisions. For instance, not all Canadian airports are, or should be, subject to the same specific security procedures at all times. As will be discussed in Chapters 4, on the regulatory framework, and 5, on service delivery, we

found that the regulatory framework sometimes seeks consistency as an objective at the expense of efficiency, especially in small airports.

The Panel considers that “consistency” refers to a general level of security across Canada, which is clear from the overall purpose of the Act. In fact, the French version of the provision uses the term “niveau de contrôle,” or “level of screening” in s. 6(2). There is no need to include the concept of consistency expressly within the *CATSA Act*, and therefore this criterion should be removed.

The *public interest* criterion refers to the concerns of the general population, which may encompass a wide variety of issues: preventing aircraft from falling on cities, killing citizens and destroying buildings and public facilities; securing aircraft that may transport hazardous materials; and supporting the sovereignty of Canada, whose government should not be intimidated by terrorists threatening the lives of its citizens. The criterion of *public interest* should remain in the Act.

The *interest of the travelling public* is primarily to fly safely and feel secure while travelling. It is also to enjoy a reasonably pleasant travel experience that meets expectations, such as departing on time, being treated courteously, not standing in lines for long periods, not losing one’s luggage, etc. This criterion should remain in the Act.

Recommendation 3.6

- (a) The text of the *CATSA Act* should be amended to remove the *consistency* criterion.
- (b) The text of the French version of the *CATSA Act* should be amended to add a separate term equivalent to *efficient* in section 6 (1).

REGULATORY FRAMEWORK

4.1 REGULATION OF AVIATION SECURITY IN CANADA

The regulatory framework in any given sector normally develops over time; sometimes, in reaction to specific events, a flurry of legislative action occurs. In aviation security such was the case following the tragic events surrounding the 1985 bombing of Air India Flight 182 and the September 11, 2001 attacks on New York and Washington. Today, the set of rules that govern aviation security is very comprehensive but at the same time perhaps overly complex and prescriptive given the government's movement towards regulatory reform and smart regulations. In our view, the prescriptive framework currently established is not the best approach to address current and future threats.

In this chapter, we briefly outline the regulatory framework established for aviation security and then provide recommendations on how it should be framed for the future. We also give advice as to how the regulatory framework can contribute to a better planning regime in relation to anticipating and responding to threats to aviation security.

4.1.1 The *Aeronautics Act*

The *Aeronautics Act* is the principal legislative instrument through which the Government of Canada regulates the aviation industry in Canada. The

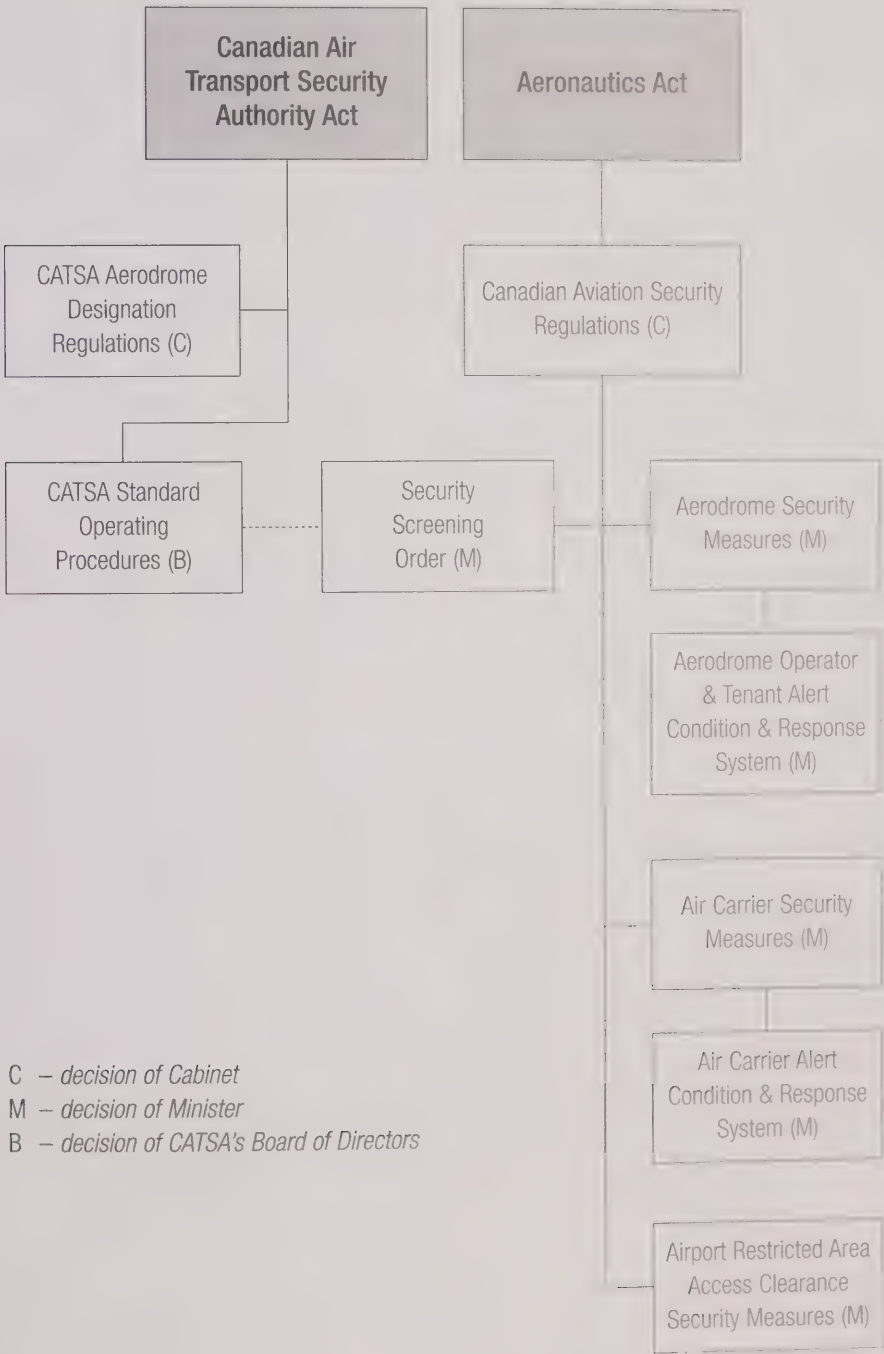
Act, as amended in 2004, establishes the framework under which aviation security regulations, security measures, restricted area access clearance measures, security screening orders, emergency directions and interim orders are developed and adopted. Illustration 4.1 provides a schematic overview of the regulatory framework. Compliance monitoring and enforcement of the rules are the responsibility of Transport Canada and apply equally to CATSA and to airport operators, air carriers, service providers and their workers. Although the structure separates the roles of the regulator from the screening service delivery organization, in reality, the Minister of Transport is ultimately responsible and accountable to Parliament and the people of Canada for both the department and CATSA.

4.1.2 Regulations

The *Aeronautics Act* permits the Governor in Council to pass regulations. Before regulations are passed, Transport Canada must follow a process that includes considering alternative regulatory solutions, a benefit-cost analysis and timely and thorough consultations with interested parties. The *Canadian Aviation Security Regulations* contain requirements of general application to CATSA, aerodrome operators, air carriers, other aircraft operators, passengers and the general public. The *Regulations* do not contain confidential or sensitive information and are thus publicly available.

The *Regulations* deal with the screening of persons, goods, things and vehicles, the escort of persons (e.g. prisoners) on aircraft, restricted areas at airports and the control of access to these areas, response to threats against aircraft or a flight, reporting of security incidents and establishment of aerodrome security committees. An important provision in the regulations allows the Minister of Transport to make further rules prescribing security measures applicable to CATSA, screening officers, aerodrome operators, air carriers and persons who provide services to or carry on a commercial activity for air carriers and airport operators. These rules may be referred to as “measures” or “orders” and essentially provide another more detailed set of rules that each entity must follow.

4.1: Overview of the Regulatory Framework



C – decision of Cabinet
M – decision of Minister
B – decision of CATSA's Board of Directors

The security measures and orders are issued by the Minister of Transport and, in urgent situations, by the Deputy Minister of Transport. Due to the sensitive matters they cover, they are not public documents and are distributed on a need-to-know basis to stakeholders responsible for their implementation. Transport Canada routinely conducts prior consultations with those directly affected by these rules, but not with the general public. Current security measures and orders include the *Aerodrome Security Measures*, *Air Carrier Security Measures*, *Airport Restricted Area Access Clearance Security Measures* and the *Security Screening Order*. These instruments constitute the minimum security standards to be implemented by airport operators at airports in Canada, by air carriers with respect to flights from airports in Canada, and in the case of the *Security Screening Order*, by CATSA.

The *Aerodrome Security Measures* impose specific obligations on airport operators and set out detailed security measures with respect to designating, signing and securing restricted areas, establishing and controlling access control points to each restricted area, instituting and maintaining a restricted area pass system and developing, maintaining and exercising airport emergency plans and procedures. Under these measures, the *Aerodrome Operator and Tenant Alert Condition and Response System* sets out further detailed security measures that apply when enhanced threat levels exist.

The *Airport Restricted Area Access Clearance Security Measures* outline the procedures to be followed by airport operators in the issuance and control of Restricted Area Passes (RAPs). A restricted area at an airport is the designated area that only authorized persons are allowed to enter due to the proximity to aircraft and other sensitive operations that occur in the airport terminal and airside. The issuance of a RAP is subject to the person being granted clearance by the Minister of Transport. These *Measures* also give authority to the airport operator to grant temporary access to an airport restricted area under certain conditions of escort or surveillance by a person in possession of a RAP. Within the *Measures*, the Minister of Transport has the authority to exempt members of police forces, CSIS and any other person that the Minister considers does not pose a threat to the security of civil aviation from the requirement to possess a RAP clearance.

For airlines, the *Air Carrier Security Measures* impose security obligations on air carrier operators with respect to their aircraft, passengers and carry-on baggage, checked baggage, air cargo and mail, and catering and commissary provisions. In addition, procedures for the handling of threats to an aircraft or to a flight, aviation security training programs for crew members, and the provision of seats without charge to members of the Canadian Air Carrier Protective Program on an as-requested basis are provided for in the *Measures*. The *Air Carrier Alert Condition and Response System*, flowing from the *Air Carrier Security Measures*, sets out detailed security measures that apply when enhanced threat levels exist.

Most important to CATSA is the *Security Screening Order*, which taken together with the *Canadian Aviation Security Regulations* define CATSA's role regarding:

- The qualifications and deployment of screening officers, including official language requirements;
- The screening of passengers and their carry-on baggage;
- The screening of checked baggage;
- The random screening of non-passengers who enter the restricted area at airports and the things in their possession or control;
- The random screening of persons taking flights destined to the United States;
- Responding to incidents and threats; and,
- Information reporting and record-keeping.

The *Order* specifies at which aerodromes and on which flights screening must be conducted, how screening passengers and non-passengers must be performed, and how staff is to be deployed to screening points. It prescribes what CATSA must screen for, what equipment to use, and the procedures to be employed. In addition, CATSA must ensure that any person passing beyond a screening point into a restricted area is in possession of a boarding pass, ticket or other document such as a valid RAP. The Panel observes that the level of regulation applied to CATSA is very detailed and prescriptive, perhaps more so than other parts of the aviation industry that are largely private sector entities.

4.1.3 Emergency Directions and Interim Orders

For urgent matters, *Emergency Directions* and *Interim Orders* are used to address immediate risks and threats to aviation security. This was the administrative tool, used on August 10, 2006 after discovery of the alleged U.K. plot to use liquid explosives on aircraft, that directed CATSA not to allow liquids beyond the screening area. *Emergency Directions* may be made by the Minister of Transport or by an officer of Transport Canada authorized by the Minister. In practice, they are approved by the Director General of Security and Emergency Preparedness. These directions automatically cease to have force 72 hours after they are made, but can be renewed if necessary.

The *Aeronautics Act* also authorizes the Minister and the Deputy Minister to issue *Interim Orders*. Such orders are used to address significant risks and threats, and give immediate effect to recommendations of persons and organizations, such as the Transportation Safety Board of Canada, that are authorized to investigate aviation accidents and incidents. *Interim Orders* are to be approved by the Governor in Council within 14 days of being made and expire after one year, unless replaced by a regulation.

4.1.4 Exemptions

The *Aeronautics Act* (s. 5.9(2)) allows the Minister of Transport, or an officer of the Department authorized by the Minister, to make exemptions from the application of a regulation, order or security measure. Many exemptions from the regulations, measures and orders have been issued. Of particular interest to this Review are five exemptions to the *Security Screening Order* that direct CATSA to deviate from the regulations and orders. Two allow CATSA to exclude from screening members of the military police and Transport Canada aviation security inspectors who enter the restricted area at non-passenger screening checkpoints. Another exemption removes certain items from the prohibited items list that may now be taken beyond the screening checkpoint: for example, knitting needles and sports racquets.

Two other exemptions have more far-reaching implications for CATSA and Transport Canada. One pertains to pre-board screening and has the effect of compelling CATSA to comply with its own screening procedures, known as its *Standard Operating Procedures* (SOPs). As the screening authority, CATSA produces its SOPs based on Transport Canada's *Security Screening Order*. The SOPs provide precise guidance to screening officers

on how to do their jobs. The exemption pertaining to hold bag screening prescribes the screening equipment systems and processes that CATSA employs to screen checked baggage on flights to the U.S., in lieu of those set out in the *Security Screening Order* and in the absence of new regulations currently being prepared by Transport Canada covering hold bag screening.

These latter two exemptions require CATSA to advise Transport Canada in advance of any changes to its SOPs. CATSA must also demonstrate to Transport Canada, upon request, that the level of security provided through its SOPs meets or exceeds the level of security provided for by the provisions of the *Security Screening Order* from which CATSA is exempted.

We understand that one of the reasons these exemptions were issued by Transport Canada was the time needed to amend the *Security Screening Order*, which would normally include consultations with CATSA and other affected stakeholders, and the time involved in drafting and processing changes to the *Security Screening Order*. We have thus observed that parts of the *Security Screening Order* are considerably out of date. For example, it mandates the use of explosives detection trace (EDT) equipment for pre-board screening at only 58 airports, whereas EDT equipment has been deployed by CATSA at all 89 airports where it has the mandate and obligation to conduct screening.

The cumulative effect of the pre-board screening and hold bag screening exemptions issued by Transport Canada and the deployment by CATSA of EDT at all airports has been to make a significant portion of the *Security Screening Order* inapplicable. The exemptions may also be considered, in some respects, to constitute a “transfer” of some of Transport Canada’s rulemaking functions to CATSA. Such exemptions add to the complexity of the regulatory framework and call into question the philosophy of prescribing detailed rules through the regulatory process when they can be adopted in a more flexible and efficient manner by the operating authority, CATSA. This is especially applicable to this government organization that delivers this important screening program and needs to be responsive and adaptable to changing circumstances in the field of aviation security.

4.2 CATSA'S STANDARD OPERATING PROCEDURES (SOPs)

To guide screening personnel in the day-to-day performance of their functions, CATSA developed its *Standard Operating Procedures* from Transport Canada's *Security Screening Order*. The SOPs explicitly state that they do not supersede the requirements of the *Aeronautics Act*, the *Canadian Aviation Security Regulations* or the *Security Screening Order*, although they may be superseded by CATSA Screening Operations Bulletins and Transport Canada Security Notices. These Bulletins and Notices are a means of quickly updating and communicating changes in the rules to the front-line staff of both CATSA and Transport Canada. The SOPs are handled by screening personnel in a way that prevents them from being circulated outside of their workplace due to the sensitive nature of their contents.

The SOPs are checked by Transport Canada in advance for compliance with the *Security Screening Order* and are designed to achieve or exceed these regulatory requirements. CATSA uses Screening Operations Bulletins to amend its SOPs, pending the release of a new consolidated version of the SOPs. The Bulletins are also used to provide other relevant information and direction to screening contractors and their screening officers on a regular basis. Each screening officer is required to read the Bulletins and provide signed confirmation that they have done so. This paper process seems out of date, cumbersome, and does not appear to guarantee full understanding of the SOPs on the part of screening officers who may possess varying educational backgrounds and language skills. A complete binder of SOPs and Bulletins in paper form is bulky and therefore difficult to use as a reference tool when immediate answers are required. Refresher courses for screening officers would help ensure that their access to and knowledge of the SOPs and Operations Bulletins remains up to date and complete.

Recommendation 4.1

It is recommended that CATSA develop a more user-friendly format for its *Standard Operating Procedures* and for disseminating and integrating updates to ensure that its front-line screening personnel have ready access to them in order to carry out their responsibilities.

4.3 OVERSIGHT AND ENFORCEMENT

Transport Canada provides rigorous oversight and enforcement of the *Aeronautics Act, Measures and Orders* through a national network of aviation security inspectors. At the largest airports these inspectors are located on site, while the smaller airports are subject to regular visits by inspectors. Inspectors focus not only on CATSA's compliance but also have oversight responsibilities for airport and air carrier security operations.

A phenomenon that was repeatedly brought to our attention was the overlapping oversight brought to bear on screening personnel. Screening officers are employed by a security firm hired under contract to CATSA and are deployed by the service provider to screening points within the airport. At the larger airports, it is not unusual therefore to have managers from the security firm, local CATSA managers and Transport Canada inspectors all monitoring the performance of the screening lines. Add to this mix the interested parties representing the airport and airlines and it is understandable that screening personnel feel pressured from all sides in the performance of their duties. As screening officers can be criticized and even relieved of their duties by various people, it is no wonder that this situation can seriously impact the efficiency of the screening process and result in slow screening lines and longer wait times, as well as anxiety, increased sick leave and turnover of staff.

The Minister of Transport designates persons as screening officers for the purposes of conducting airport screening on the basis of minimum standards set out in the Transport Canada document entitled *Designation Standards for Screening Officers*. CATSA trains the screening officers and ensures that they meet the Standards. Transport Canada inspectors, if they observe poor screening performance by an individual screening officer, have the authority to revoke, suspend or cancel the certificate issued to that officer. This is known as de-designation and this action effectively revokes the employee's authorization to work until reinstatement, which normally requires retraining. This added layer of oversight seems unnecessary, as CATSA is responsible for screening officer training and should have sole responsibility and accountability to sanction screening personnel if circumstances warrant.

Recommendation 4.2

Transport Canada should not retain the power to de-designate screening officers. CATSA should be accountable for screening officer performance including certification and designation.

Another issue where confusion was found to exist involved Transport Canada inspectors and the set of rules they were using to regulate CATSA. In some instances, we were told they inspect according to the *Security Screening Order*, while we also were informed that they inspect against CATSA's SOPs. This leads to disagreements over interpretation and is counter-productive for all involved. For example, interpretation of what "random selection" at screening points means has led to unnecessary disagreement between CATSA and Transport Canada. Confusion such as this can also contribute to the anxiety level that screening officers face in carrying out their duties. There should be absolute clarity and consistency between Transport Canada and its inspectors on the one hand, and CATSA and its screening personnel on the other, as to which set of rules, the SOPs or the *Security Screening Order*, are to be used for monitoring and enforcement purposes, and this should be clearly communicated to all involved. Later in this chapter we discuss the regulatory regime in general and make suggestions that would result in a very different approach to regulation, oversight and enforcement activities.

There are also questions about how Transport Canada as regulator can take effective enforcement action against CATSA, a Crown corporation. Whereas enforcement letters sent to CATSA citing infractions may be a necessary step leading to corrective action, going beyond this and imposing a fine seems impractical. This approach may be appropriate in the private sector but does not appear to be sensible given that the Crown corporation is funded through public funds – a fine paid by CATSA would mean less money available for security operations. We note that the Auditor General of Canada, in her *2005 Annual Report* dealing with National Security in Canada¹, commented on Transport Canada's enforcement posture with respect to CATSA and concluded that the department's enforcement regime does not work well with the Crown corporation and that it should put in place system-wide performance measures in order to specify what it considers to be satisfactory

¹ Auditor General of Canada, Annual Report (April) 2005; National Security in Canada – The 2001 Anti Terrorism Initiative – Air Transportation Security, Marine Security and Emergency Preparedness.

performance by CATSA. We endorse this view and encourage Transport Canada to institute comprehensive assessment for CATSA, rather than monitoring daily screening activities.

Finally, we looked at the *Aeronautics Act* and the *CATSA Act* to determine whether the terminology used in both is consistent. We observed that the Acts, regulations, measures and orders use slightly different terminology when describing what must be screened. For example, terms such as “property,” “belongings,” “baggage” and “goods” had a number of variations. Two discrepancies were identified between the *Canadian Aviation Security Regulations* (CASRs) and CATSA’s SOPs, related to the definition of weapons, and bomb threats:

- The CASRs adopt the very broad **definition of weapon** set out in the *Criminal Code of Canada*; the same definition is used in the body of CATSA’s SOPs, but the Definitions section of the SOPs uses a different and narrower definition.
- The SOPs do not explicitly require CATSA to advise the aerodrome operator of all **bomb threats** received at the aerodrome, as required by s. 62 of the CASRs. However, this may be implicit in the SOPs, which state that the aerodrome operator coordinates the search and other actions required to determine whether the threat is specific or non-specific.

There is also some question as to the treatment of “vehicles” and where authority lies to screen vehicles and conveyances. We discussed the screening of vehicles entering airport restricted areas in Chapters 2 and 3 of this Report. A review of relevant terminology and its consistent use within the aviation security context needs to be undertaken in order to avoid confusion.

In addition, we noted a few minor discrepancies between the *Security Screening Order* and CATSA’s SOPs, which we have brought to the Minister’s attention for follow-up. We have not included the details in this Report since the *Security Screening Order* is not a public document. Nevertheless, we do not consider these discrepancies to have a significant effect on the security or integrity of the Canadian air transportation system.

Recommendation 4.3

We recommend that to the extent possible, Transport Canada standardize the terminology used in the *Aeronautics Act*, its attendant regulations, measures and orders, and in the *CATSA Act*.

4.4 REGULATORY ISSUES

The regulatory regime applying to CATSA under the *Aeronautics Act*, as described above, is solely focused on security effectiveness and consistency. Under the *CATSA Act*, the Authority is also required to achieve efficiency in carrying out its responsibilities and to do so in the public interest, having due regard to the interests of the travelling public. This involves elements beyond security and brings into the equation questions of cost effectiveness and service levels, elements that the travelling public, aerodrome operators and air carriers also seek as an outcome. On the one hand, CATSA is tightly regulated to deliver a high level of security, and on the other it must do so in a way that facilitates the expeditious movement of passengers, their belongings and baggage, as well as workers through the airport environment. This leads to pressure on CATSA in how it achieves its objectives.

The ability that a Crown corporation would normally have to set its own operational policy is largely usurped by the regulatory framework imposed upon CATSA and does not provide for the managerial discretion and creativity necessary to achieve its other objectives in a balanced way. These issues must be reconciled so that both Transport Canada and CATSA are working towards the same objectives at all levels in both organizations. The Panel notes that Transport Canada, as a department, has broader policy objectives than safety and security. Its mission statement also takes into account a transportation system that is efficient, affordable, integrated and environmentally friendly. This broader mandate needs to be reflected in the regulatory framework and especially within its security enforcement regime.

4.4.1 Results-based regulation

The regulatory framework applying to CATSA, including the *Aeronautics Act*, regulations, measures and orders, appears to the Panel to be overly detailed and prescriptive: it spells out in the most minute fashion specifically what has to be done, and by whom, in a certain set of circumstances, as well as the manner in which to do it. By large part, Transport Canada moved from a planning and performance-based regulatory framework to more prescriptive regulations following the Air India Flight 182 bombing in 1985. In reaction to this event, new detailed regulations were adopted for such procedures as reconciliation of baggage. This regulatory approach was reinforced in the immediate aftermath of September 11, 2001, when authorities further tightened the rules as a means to prevent future attacks.

The *Security Screening Order* is very detailed and directs CATSA to follow very specific procedures, specifying the number of staff required and equipment to be employed in performing security screening services. This approach leaves little room for CATSA to make operational decisions, deploy resources efficiently or develop innovative means to achieve its objectives. At times, customer service and cost effectiveness suffer from the organization's lack of flexibility to deviate from the prescriptiveness of the regulations and security orders. Many of the provisions in the *Security Screening Order* are more procedural than regulatory, thus leaving little discretion for CATSA management. For example, the imposed requirements that screening officers be continuously busy, be rotated from the X-ray machine every 15 minutes, and that there be at least three screening officers per line in every location regardless of traffic, should be questions that CATSA management can address through risk analysis and effective management practices. This can lead to better use of resources. We observed that the organization has matured to the extent that it now possesses the experience and knowledge that would enable it to make such operational decisions and be held accountable for them.

A regulatory framework that is too prescriptive can create other problems. For example, having standardized and mandatory security procedures can easily become predictable and therefore be less effective since the system could be circumvented by someone who observes it for a long enough period. This rigidity may provide, in certain circumstances, a reduced level of security by not allowing new equipment and methods to be adopted quickly. In other circumstances, it may be more costly and less efficient to operate according to a fixed recipe when flexibility is required. For

example, we were advised that at some small airports, the number of screening personnel outnumbered all other airport employees combined. Ultimately, regulations that are too prescriptive can prevent the operating authority from making adjustments, which through experience can result in a better outcome for all involved.

The regulatory process is, by nature, both complex and cumbersome in responding to changing circumstances and needs, which arise from time to time in the dynamic aviation security environment. We believe that CATSA should have the managerial discretion and be held accountable for operational decisions, provided that security remains the main focus. Transport Canada should therefore develop an approach to regulation and compliance monitoring of CATSA that is more in line with a performance-based, results-oriented system. At the same time, other aviation industry partners in security may also benefit from a similar approach.

4.4.2 Towards a results-based regulatory framework

Prescriptive regulation may come in the form of ‘command and control’ regulations, design standards, specifications or, more generically, means-based standards. They specify in detail what must be done by the regulated entity to achieve compliance. They leave little or no room for discretion in their application and implementation. A federal department regulating another arm of the government in this manner is quite unusual. On the other hand, performance-based or results-based regulations set out objectives and leave it to the regulated entity to determine the best means of achieving them.

We recognize that the prescriptive regulatory framework was initiated following the terrible tragedy of Air India Flight 182 in 1985, and in response to the Seaborn Report² recommendations. However, we note that during the period, there was no formal national aviation security program in Canada, and that screening was the responsibility of the airlines, which were more focused on customer service aspects during these early days of deregulation. Within this environment, a prescriptive regulatory framework was developed to respond to immediate needs.

Report on Security Arrangements Affecting Airports and Airlines in Canada, Interdepartmental Committee on Security and Intelligence, Privy Council Office, October 1985.

Regulation, ranging from prescriptive to results-based, has to be seen as a continuum rather than a dichotomy. The Panel has come to the conclusion that the current regime imposed on CATSA tips too far towards the prescriptive end of the continuum. In the case of aviation security, the weight should be readjusted in favour of a results-based approach. CATSA, as a Crown corporation, has matured and gained enough experience since its creation to become accountable for delivering results and should no longer be subject to the level of detailed rules imposed upon it through prescriptive regulations. Similarly, the private sector could benefit from a performance-based approach to regulation, something the government has recognized through its commitment towards regulatory reform. In the case of CATSA, which has in place its *Standard Operating Procedures*, we feel that Transport Canada can immediately suspend the application of its *Security Screening Order*. We believe that Transport Canada should examine the aviation security regulatory framework through a performance lens and adopt a performance-based approach so that airlines, airports and especially CATSA are able to deliver against a more results-oriented regulatory regime.

Recommendation 4.4

It is recommended that, as a high priority, Transport Canada develop a more results-based regulatory framework for aviation security.

One such methodology that can be used as a model is referred to as the Security Management Systems (SeMS) approach. The SeMS is a management approach to human and organizational risk management that is applied throughout an entire organization, including the non-regulated aspects. To be effective, SeMS must become an element of corporate management that sets out the organization's security policies and its intent to embrace security as an integral part of its overall business. Thus, security becomes a culture that percolates throughout the entire organization rather than simply being an obligation. There are various basic elements associated with SeMS, including adopting a policy statement and assigning accountabilities, establishing a security management plan, implementing a training program, tracking quality assurance and oversight, as well as developing an emergency response plan.

A partnership approach between the regulator and the operator is one of the key elements of implementing SeMS. Implementation also implies regulating at the system level where the end result is more important than detailed, day-to-day compliance. A safety management system approach has been successfully applied to safety programs in the air and other modes of transportation and is considered transferable to transportation security. On the safety side, expected results include a reduced accident rate through more proactive management of risk, reduced industry costs and more efficient use of government resources – elements that would also benefit CATSA, industry and Transport Canada on the security side.

Generally speaking, a SeMS approach may include at minimum the following elements:

- a security policy on which the system is based and documentation containing all processes and responsibilities;
- an analytical process for setting goals for the improvement of security and for measuring the attainment of those goals;
- a process for identifying security risks and evaluating and managing the associated responses;
- a process for ensuring that personnel are trained and continuously competent and informed to perform their duties;
- a process for the internal reporting and analysis of threats, incidents and breaches and for taking corrective actions to prevent any similar incident reoccurring; and
- a process for conducting internal reviews and external audits of the security management system.

Results-based regulations, supported by SeMS, can be “loosely” or “tightly” specified. For example, for industry, a somewhat tighter approach may be appropriate in part because of its profit motive and tendency toward containing costs. For a governmental agency such as CATSA, whose whole purpose is security, a looser approach should apply. For example, Transport Canada could simply specify that the screening equipment used by CATSA must be capable of detecting explosive substances instead of specifying details related to the kinds of explosive substances, their mass, volume or concentration. Results-based regulations may reflect the ultimate objective sought and/or intermediate objectives leading to the ultimate objective. For example, Transport Canada would establish basic elements while CATSA would have full responsibility for

operational policy, including operational design, screening officer and service provider qualifications, equipment decisions and management of the list of prohibited items.

The results-based approach presents advantages for the regulated entity, permitting it to achieve compliance in the most efficient and cost-effective way. This approach also enables innovation and the adoption of a culture of continuous improvement, identified as a characteristic of a "high reliability organization."³ A disadvantage is that it is not always easy to determine how to meet the performance requirement. Also, the regulated entity may have to initially invest added time and resources to implement and verify for its own purposes that it is in compliance with the performance requirements.

From the regulator's point of view, results-based requirements are simpler and less detailed to prepare in the first instance, reduce the need for issuing regulatory exemptions and reduce the time and effort needed for producing regulatory amendments. This would mean that Transport Canada resources could be redeployed to pressing priority projects, such as developing a regime for air cargo security. Among the disadvantages, compliance monitoring is more complex than with the prescriptive approach and requires a culture shift by inspectors to an audit approach to compliance monitoring as envisaged by SeMS. Developing this new audit-type approach to monitoring and enforcement should allow for more efficient use of inspectors. Finally, it may be more difficult for the regulator to demonstrate that it is meeting its international or bilateral obligations; however, it should be noted that SeMS is not unfamiliar to international bodies such as ICAO and many of its member states and is actively being discussed in these venues.

It would seem that some progress towards less prescriptive aviation security regulations is being made. Current drafts of the regulatory measures envisaged for hold baggage screening, developed jointly by Transport Canada and CATSA, have been described to the Panel as being a step in the right direction since they are more performance-oriented. The Panel notes that the current Advisory Group on Aviation Security (AGAS) plays an important consultative role at the national level by bringing together government and aviation industry participants to exchange views

³ Benoit, Liane: "World Class Model or Potemkin Village? A Study on Potemkin's Maintenance of Canadian Air Transport Security; Paper submitted to the Canadian Air Transport Security Advisory Group February 1 Panel (June, 2006).

on issues of mutual concern and that the Group should be used as a conduit to speedy action.

Along with this results-focused approach, Transport Canada should more fully reflect risk assessment in its screening regulations. Currently, small airports with little traffic, and demonstrably lower risk, are subject to the same high level of security screening requirements as Class 1 airports. This inflexibility can be costly for CATSA and small airports, especially when a full roster of screening personnel is required for small passenger loads and few flights per day. If, based on risk assessment, it is determined that security could be maintained in a more flexible manner, this should be a goal of CATSA's operational policy. For example, more stringent requirements at Class 1 airports could be warranted, while permitting alternative cost-effective solutions for small airports. The Panel notes that this has been the case for airport security in areas other than screening. For example, requirements for perimeter fencing and surveillance differ between classes of airports.

Transport Canada established the criteria for designation of airports where screening is performed by CATSA. Actual designation is achieved when, upon recommendation by the Minister of Transport, the Governor in Council, pursuant to section 34(a) of the *CATSA Act*, passes the *CATSA Aerodrome Designation Regulations* listing the airports. The current list of 89 designated airports covers approximately 99 per cent of total passenger traffic in Canada. Captured under this designation are the large Class 1 airports that handle thousands of passengers a day, as well as the smallest airports that may have just a few dozen passengers a day. Allowing CATSA to have greater flexibility on how it provides screening at some of the smaller airports could reduce costs and enable the Authority to redeploy resources to higher-volume airports and thus improve service for the travelling public without any reduction in security. We understand that Transport Canada is reviewing the designation of airports and the Panel supports this effort. The results of the review, together with operational flexibility for CATSA, could mean removing some of the 89 airports from the designated list or rationalizing, through risk analysis, the screening requirements for each airport. CATSA should also be encouraged to design, test and implement more cost-effective operational policies offering screening solutions in smaller airports, such as fewer screening officers per line. This type of risk analysis will ensure that Canadians receive the greatest benefit from limited aviation security resources.

Adopting a more results- and performance-based approach to regulations will also be consistent with federal government policy as contained in the 1999 Government of Canada *Regulatory Policy* and the new *Government Directive on Regulating*, which are key elements of the government's Smart Regulation initiative. We understand that Transport Canada is moving in this direction, but perhaps not fast enough and not far enough in the aviation security sector. The *Aeronautics Act* was amended in 2004 to provide new regulatory authority in respect of SeMS.⁴ The regulatory framework for aviation security should move more quickly towards a results-based approach as a general rule and employ prescriptive regulations only by exception. This would mean that operators and entities such as CATSA would dedicate themselves to achieve results rather than devote themselves to measurement against a checklist of specific activities and procedures. Establishing a results-based framework begins with strategic plans and programs.

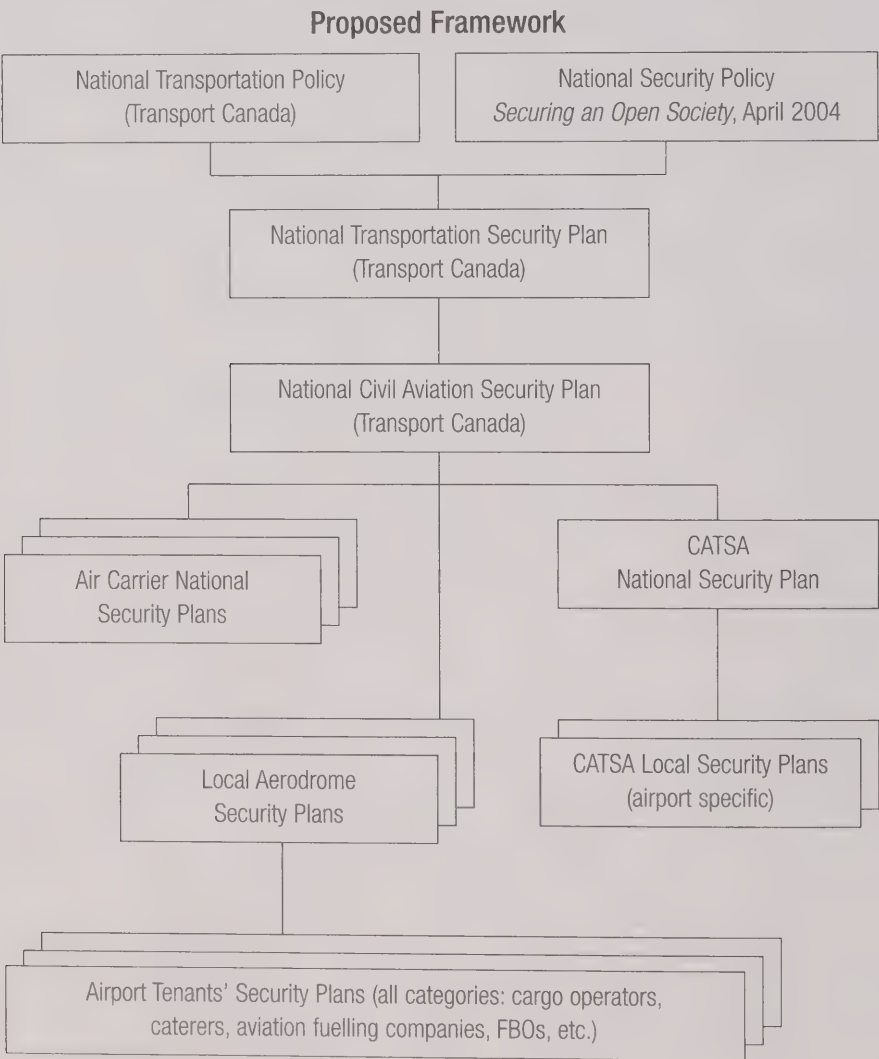
4.4.3 Towards a security planning system

The underlying foundation of a results-based regulatory framework is an integrated set of plans covering the national, local and regional operators in the aviation industry. Annex 17 of ICAO requires each member state to establish and implement a written civil aviation security program. It also provides that member states shall require each airport to establish, implement and maintain a written airport security program that meets the requirements of the national program. Canada has taken the position that it complies with ICAO requirements through its body of legislation, regulations and security orders that offer the equivalent of a national civil aviation security program. Still, it does not currently have a specific national program. While Canada complies with the spirit of Annex 17, we are convinced that a formal planning system, beginning with Transport Canada, would greatly benefit the aviation security sector. At present, Transport Canada does not require airport operators, CATSA, air carriers and other airport stakeholders and tenants to develop and maintain security plans. We note that the United Kingdom requires all key aviation players (airports, airlines, cargo shippers and caterers) to produce comprehensive and effective security plans that are in compliance with a national plan. This security planning system approach should be incorporated into the Canadian context, particularly as Transport Canada moves towards a more results-based regulatory regime.

⁴ For an extended discussion of Annex 17, see Chapter 2.

As a starting point, a National Civil Aviation Security Plan (NCASP) produced by Transport Canada would outline the national policy, strategy and objectives to be met through a series of integrated industry plans. As depicted in illustration 4.2, the NCASP would be established taking into account and conforming to Transport Canada’s National Transportation Policy, National Transportation Security Plan and the Government of Canada’s National Security Plan.

4.2: Canada’s Civil Aviation Security Program



Within this structure, each airport, major air carrier and CATSA would be required to produce a security plan that is in line with the system. Airports, air carriers and CATSA, as a first step, would undertake a security and risk assessment in order to produce their plan. For consistency purposes, Transport Canada should establish the basic elements for conducting assessments and developing plans and approve the plans, as well as monitor and enforce compliance. All plans could be approved and adjusted as needed. This would be similar to the planning system that was implemented after September 2001 for marine facilities under the *Marine Transportation Security Act* and the *Marine Transportation Security Regulations*.

Security and risk assessments would include such things as the identification of important assets and infrastructure and possible access to them, plus the likelihood of an occurrence. The plan would also assess weaknesses in infrastructure, policies and procedures, as well as propose counter-measures and changes needed to reduce vulnerability. The security plan, based on the assessment, at minimum, would cover all areas designed to prevent unauthorized access of persons and things into the facility, assignment of duties and responsibilities related to security, procedures for responding to threats or breaches of security, and procedures for periodically reviewing and updating the plan. Assessments and plans for smaller airports would naturally be less complicated and onerous than for large airports but no less important in maintaining a security posture.

CATSA, in addition to its National Plan, would produce site-specific security plans for all airports at which it operates and these would tie into the airport's security plan. Major airport tenants (i.e. air cargo, caterers, fixed base operators, etc.) would also be required to produce site-specific security plans that would be an integral piece of each airport security plan. Ideally, the airport, CATSA, and air carrier security plans would contribute to the fulfilment of the NCASP by clearly defining the responsibilities and authorities of each organization.

Plans should be developed on the basis of national policies and risk assessment according to existing risk analysis methodologies, where Risk (R) is a function of the likelihood and feasibility of the Threat (T) plus the Vulnerability (V) of and the Impact (I) on the target. For example, airport plans would require the sharing of intelligence and hence the Airport Security Committee referenced in Chapter 2 of this Report would be tasked to produce a Multi-Agency Threat and Risk

Assessment (MATRA) in support of the plan. All plans should be regularly reviewed and updated to ensure they reflect current risk and assessment realities.

Security planning would not mean the abolition of regulation; rather, it would mean regulation directed towards results. Plans would need to include a description of how the entity would meet the regulated objectives. Periodic auditing of operations against the plans and the modifications to them would be performed by Transport Canada inspectors. If necessary, the department could issue letters of notification of non-compliance and if compliance is not achieved, take other measures. For example, ultimately the department could reserve the right to remove a specific authority and exercise it itself, or confer it upon another entity, and it could reserve the right to withdraw an operating certificate if non-compliance persists.

In terms of available action the Minister may take against CATSA as a Crown corporation, he could draw upon a range of available measures should the Authority exhibit problematic or chronic failures. Progressive measures include sending a letter to the Chair of the Board, installing someone within CATSA to oversee and report back to the Minister, working with the Prime Minister's Office to replace the Board, or installing a caretaker Chair until a replacement is found. If CATSA were a departmental entity, the normal accountability accord established between the Minister and the corporation head would be the yardstick by which performance is judged.

Hence, the new regulatory framework would lead to a new relationship between Transport Canada and CATSA. CATSA would become responsible and accountable for:

- Developing national and local security plans for Transport Canada approval, in compliance with the National Civil Aviation Security Plan;
- Adopting a Security Management Systems (SeMS) approach;
- Operational policy and procedures for carrying out all assigned screening mandates (including pre-board, non-passenger and hold bag screening) through their *Standard Operating Procedures* in compliance with the CATSA National Security Plan;
- Defining the equipment, processes and resources needed for screening operations, deploying these resources appropriately and achieving results for Canadians;

- Managing their operations and delivering a security service within budget and attuned to government priorities in the areas of security policy and customer service;
- Contributing to information exchanges and security committee meetings with others in the aviation community; and
- Managing their financial and administrative affairs as well as communications with the public.

Transport Canada, being freed from the requirement to make detailed rules and enforce them, would be able to focus on:

- National transportation security policy and programs;
- Providing strategic direction to the entire aviation security community;
- Establishing a National Civil Aviation Security Plan and assisting CATSA and industry in developing an integrated planning framework;
- Ensuring that all players are aligned in their efforts;
- Undertaking priority projects such as developing an air cargo regime, security of general aviation and perimeter security;
- Periodic audit-style monitoring and system-wide analysis; and
- Taking enforcement action when necessary.

Private sector operators (airports, air carriers, stopovers etc.) would also be responsible for developing security plans for Transport Canada approval based on the National Civil Aviation Security Plan and implementing them in compliance with all regulations and measures. They would need to embrace a SeMS approach throughout their organizations and would contribute to information exchanges and participate on security committee meetings with others in the aviation community.

Recommendation 4.5

It is recommended that, in line with ICAO Annex 17, Transport Canada develop a National Civil Aviation Security Program and require CATSA, as well as airport operators, major tenants and air carriers, to develop security plans for their areas of responsibility, consistent with the National Program. Transport Canada should approve the plans and audit the organizations on a periodic basis for compliance with their plans.

Recommendation 4.6

In line with the results-based regulatory regime, it is recommended that CATSA assume full responsibility (and accountability) for operational policy, including operational design and screening solutions, qualifications of screening officers and service providers, equipment decisions and management of the list of prohibited items.

DELIVERY OF SCREENING SERVICES

CATSA delivers passenger screening services in 89 airports across the country, covering about 99 per cent of all passenger travel in Canada. The 89 airports are listed in Appendix D. Of these airports, 60 are classified as Class 1 airports (one of which is inactive for passenger travel), 20 as Class 2 and 9 as Class 3 airports. In Chapter 3, we outlined the procedures for both passenger bag and non-passenger screening. All three types of screening are performed according to specific requirements, which may vary depending on the category of airport.

Pre-board screening may vary somewhat from one location to another due to variations in the equipment used and the size of the airport. At smaller airports, screening of hold baggage is performed by CATSA officers in the passengers' presence, whereas in larger airports, this function is performed by closed doors in the baggage handling area. Nevertheless, all CATSA hold bag screening are designed to achieve the same level of security across the 89 locations. CATSA also performs random screening of hold baggage in the Class 1 and Class 2 airports.

Together with its service providers and screening officers across the country, CATSA's achievement in putting these screening operations in place over its first four years of its existence is truly commendable. Now, as we enter a new era in which it must refine its practices,



In this chapter, we will examine *how* CATSA's screening services are provided. CATSA must select a suitable model or models for employing screening officers and develop a performance strategy to manage service delivery and ensure rigorous, visible accountability for that service. Finally, there are several human resources management issues to be addressed.

5.1 SERVICE DELIVERY MODEL

The *CATSA Act* provides that CATSA may deliver its front-line screening services in any of three ways: directly, using CATSA employees; through independent contractors engaged by CATSA; or through the operators of airports, who themselves may use their own employees or contracted service providers, if this option is selected.¹ Since the *CATSA Act* came into being, service providers under contract to CATSA have performed all screening services.² Each of these service delivery options has certain advantages and disadvantages.

Service delivery contractors: CATSA has over 20 contracts with some 12 different organizations to provide screening services at the 89 designated airports across Canada. The use of contractors appears to provide screening services at a reasonable cost compared to the alternative of a government workforce employed directly by CATSA. However, because CATSA is not the direct employer of the screening officers, its oversight and supervision of those officers is indirect, and must be carried out by enforcing compliance with its *Standard Operating Procedures* (SOPs) and with the terms of the service provider contracts.

The contractors all organize and carry out screening according to CATSA's SOPs, and they are bound by the terms of the contract they have in place with CATSA. We have nonetheless observed some significant differences among providers: some have a larger pool of workers available; some may give more generous benefits and more consideration to seniority; some offer more training for screening officers beyond what is given by CATSA, as well as more training for and support for Point Leaders. They do not all maintain the same performance and discipline information on employees,

¹ *CATSA Act*, ss. 6, 7.

² With the exception of the City of Lloydminster, Alberta, which provides screening at its own small regional airport.

and have different disciplinary and retraining policies in how they recognize and reward employee performance.

We are aware that there have been changes (sometimes several) in the contractors providing services at some of Canada's largest airports. There may be some consolidation under way in the industry. The Panel considers it essential for CATSA to design its Requests for Proposal (RFP) and contract provisions carefully, and to monitor delivery of the services offered under contracts effectively and rigorously according to CATSA's SOPs when service-providers are used, ensuring that any lessons learned are built into subsequent RFPs. This understanding is critical for the management of its contracts.

It has been suggested that using relatively lower-paid contract employees may have two disadvantages: first, they may feel low job satisfaction and loyalty, and they may not therefore share CATSA's mission and values; turnover may be higher than optimal. Second, there could be potential for screening officers to be compromised by financial pressures. The Panel notes that while rates of pay have risen significantly since CATSA was established, there are regions where comparable jobs pay much more. The Panel also heard that in some locations, screening officers hold second, or even third, jobs.

A high rate of turnover of screening officers gives rise to significant costs to replace them – to recruit and obtain security clearances; to provide uniforms; to train, certify and arrange for designation; and to integrate new staff into the workplace. The Panel learned that the annual turnover among the contracted staff currently averages 12.2 per cent across the eight active Class 1 airports in Canada, though it varies widely across Canada according to competing local employment opportunities. Turnover of screening personnel in the United States declined dramatically when they became federal employees of the Transportation Security Administration. It averaged 126 per cent a year in 1998-99 at the 19 largest U.S. airports³; we learned from TSA officials that it is now about 20 per cent annually. We were advised by TSA that employment as a screening officer within TSA is seen as an entry to the U.S. federal civil service, and this may be a contributing factor to the higher rate of turnover in the U.S.A. than in Canada. CATSA is a separate employer and does not

³ United States General Accounting Office, *Aviation Security: Slow Progress in Addressing Long-Standing Screener Performance Problems*, Statement of Gerald L. Dillingham, March 10, 2001, before the Subcommittee on Terrorism, Crime, and Civil Liberties, Committee on Homeland Security, U.S. House of Representatives, *Terrorist Acts Illustrate Severe Weaknesses in Aviation Security*, Statement of Gerald L. Dillingham, September 20, 2001.

provide access to other public service jobs. Opportunities for screening personnel in Canada may be greater with a service provider organization than with CATSA, depending on its relative size, whether it has other local, regional or national locations and whether it has diversified lines of business that allow screening officers to plan a long-term career path. Regardless of the employer, the nature of screening, which is described as repetitive, often monotonous, stressful work requiring constant vigilance, is a significant contributing factor to turnover.

Airport Operators: Using its own employees or contractors, an airport may be well-placed to provide screening services in the context of its own customer service approaches. This could result in more seamless integration of screening within the wider airport operations. There may also be some scope for cross-utilization between screening personnel and airport staff performing other airport security tasks, and hence greater job variety. However, cross-utilization may be limited due to requirements for all types of staff during peak hours. Using an airport operator as a CATSA service provider would yield the same general advantages outlined above, and risk the same disadvantages. It would also introduce one more player into the service delivery process, but this might be justified by better relations between CATSA and the airport operator concerning shared objectives. On the other hand, procedures for administering contracts could complicate relations between CATSA and the management at that airport. Airports may also feel pressure for their own business reasons to focus more on efficient throughput, at the expense of effective security.

The Canadian Airports Council (CAC), in a survey of its member airports, confirmed the views the Panel heard from several airports: that they should have the option of being considered to carry out front-line screening services (PBS, HBS and NPS) as part of their wider security responsibilities. We are aware that, to date, CATSA's RFPs have excluded airport operators from bidding on screening contracts. The Panel notes that CATSA's RFPs have generally sought a contractor who would provide screening services at several airports in a region. Airport authorities are prevented under the *CATSA Act* from offering screening services at competing airports,⁴ and this restriction appears appropriate. Nevertheless, CATSA may want to encourage as open a market as possible, and therefore should consider the option of allowing airport operators to compete for screening contracts at their own airports. Like

⁴ *CATSA Act*, s. 7. (1)

any other service provider, an airport provider would have to meet CATSA's national service and performance standards, and be subject to its oversight and training program.

Delivery of front-line operations by CATSA employees: The key advantage of screening officers being CATSA employees would be that CATSA would have more direct oversight and therefore consistency in delivering front-line screening operations. Increased cost would be the main drawback – labour costs could be in the order of 40 per cent higher, or more than \$2 per passenger screened. As CATSA employees, many screening officers would likely have much better employee benefits, and career progression opportunities within CATSA. Turnover may decrease further if employee satisfaction improves. As noted above, this also depends from region to region on competing job opportunities. The U.S. example cited earlier of screening officers using TSA employment as an entry to government as a whole is less relevant in Canada, as CATSA would continue to be a separate employer. CATSA would nonetheless face the human resources management rigidities of a larger public employer, for example in dealing with poor performance and reallocating resources. It would lose the operational flexibility inherent in a contracting-out approach.

On balance, the current arrangement seems to be working quite well – it is achieving CATSA's objectives at a reasonable cost. However, the other options allow for CATSA to respond to changing requirements that may develop in the future. Where feasible, airport operators should be eligible to bid on screening contracts for their own airports. We conclude, therefore, that all three options for CATSA to deliver screening services should remain in the Act.

Recommendation 5.1

- (a) All three options for CATSA to deliver screening services should remain in the *CATSA Act*.
- (b) Airport operators should be eligible to bid on a screening contract for their own airport.

5.2 PERFORMANCE MANAGEMENT

An organization's performance is the level to which it meets expectations over some period of time. So we must consider what CATSA's expectations or objectives should be, how it measures them, what results are achieved, and how results are reported.

The *CATSA Act* specifies five broad criteria for CATSA's delivery of screening services: efficiency, effectiveness, consistency, public interest and the interest of the travelling public. Further criteria and duties provided in the Act must also be addressed by CATSA in carrying out its core responsibilities. These include developing standards for qualifications, training and performance of screening contractors and screening officers – standards that are as stringent as or more stringent than those established in the aviation security regulations made under the *Aeronautics Act*.⁵ CATSA is also given the mandate for certifying service providers and screening officers who have met these standards, and for enforcing the standards through amending, suspending or cancelling such certification if the circumstances warrant.⁶

Treasury Board has defined a performance measurement strategy as a system that “generates evidence-based information/data that answers the following questions: are we achieving the outcomes expected for the targeted beneficiaries within the time set and at a reasonable cost?”⁷ It can be subdivided into several different categories to fully address the whole range of activities that contribute to meeting overall expectations and objectives. CATSA must set measurable targets and develop indicators; these must be communicated within the organization and to partners; results must be monitored and reported, and timely corrective action taken.

For a public organization like CATSA, establishing performance standards means publicly committing to measures of effectiveness, efficiency and service to users, and auditing and reporting against these standards. The standards should make it clear what is considered *acceptable* performance,

CATSA Act, s. 8, (1).

⁶ *CATSA Act*, s. 8, (2), (3).

Quoted in Liane Benoit, *World-Class Model or Potemkin Village? A Study of Performance Measurement in Canadian Air Transport Security*, research prepared for the CATSA Act Review Panel, June 2006, page 14.

so that CATSA can show over time how it is succeeding (and where it must address weaknesses), and not simply report on activities.

5.2.1 Performance indicators

The five criteria specified for CATSA's delivery of screening services – effectiveness, efficiency, consistency, public interest and the interest of the travelling public – must form the core of CATSA's performance management framework. Public interest is a general criterion that is difficult to assess within a managerial approach. In Chapter 3, we recommended that the criterion of “consistency” be dropped from the *CATSA Act* because it is implicit in the concept of security “effectiveness” and the overall purpose of the Act. Assessment of CATSA's performance should therefore focus on the criteria of effectiveness, efficiency and the interest of the travelling public.

Security effectiveness: Measurable indicators of effectiveness are difficult to devise: should they be based on the number of aviation security-related incidents over time, or on the number of threat items seized? Like crime statistics, such measures depend on many other factors and it is difficult to determine whether more or fewer incidents measure an organization's failure or success.

A study on performance measurement⁸ undertaken for the Panel by Liane Benoit concluded that effectiveness for security organizations, such as CATSA, for which the consequences of failure are extremely high, is reflected in the characteristics of what are known as “high reliability organizations.” In general, such organizations must exhibit “adequate financial and human resources and a strong, shared sense of mission ... that includes a collective commitment to highly reliable operations in terms of both safety and production.”⁹ Seven essential elements are identified for the achievement of this level of effectiveness:

1. extraordinary levels of technical competence;
2. sustained high technical performance;
3. regular and continuous training;
4. structural redundancy;

⁸ Benoit, op. cit.

⁹ Frederickson and LaPort, cited in Benoit, page 7.

5. flexible decision-making processes involving operating teams;
6. collegial, decentralized authority patterns in the face of high-tempo operational demands; and
7. processes that reward error discovery, reporting and a continual search for system improvement.¹⁰

In our view, these are the security effectiveness characteristics to which CATSA should aspire, and it should establish performance indicators accordingly.

Indicators of efficiency: Efficiency of CATSA's screening operations is very important to aviation partners and to the travelling public. CATSA's current efficiency commitment is to ensure that a passenger waits no longer than eight minutes for pre-board screening, at least 90 per cent of the time. This is a relevant measure for travellers, but is an average over a period of time. It does not reflect the longer wait times inherent in peak-period travel.

Stakeholders, particularly the Canadian Airports Council and air carriers, expressed dissatisfaction with CATSA's performance measurement and reporting standards for throughput. They criticized the methodology used and CATSA's failure to invite airports and airline participation in the process. They called for CATSA to clearly articulate national throughput performance standards against which CATSA's performance can be assessed. CATSA is now publishing national throughput performance statistics,¹¹ with summaries of average and peak waiting times, which is an important step in this direction.

The Panel agrees that a peak throughput commitment is a good idea. However, we note that airports affect throughput with design and space allocated for screening and waiting areas, and therefore suggest that CATSA's published standards should reflect this.

Interests of the travelling public: CATSA must develop reliable indicators for customer service as well. The Panel received comments and submissions from a number of organizations concerning the need for improved customer service skills, and greater sensitivity among screening officers for the needs of travellers with disabilities. Although the CATSA training program includes customer service training and a component on

¹⁰ Ibid.

¹¹ *Queuing Time and Throughput*, Winter 2006, April 2006, CATSA website.

serving disabled persons, service providers acknowledged that more extensive training in both areas would be beneficial.

The Panel suggests that CATSA engage with interest groups, including representatives of disabled travellers, to help establish appropriate indicators for customer service.

5.2.2 Factors affecting performance

A wide variety of factors may affect the performance of CATSA and its service providers in their security screening role. Some are within CATSA's control, some are not. The significant factors include whether organizational goals are mutually consistent, the nature of regulatory control, the screening officers, staffing flexibility and equipment, and input and infrastructure constraints. We recommended in Chapter 4 that CATSA should have the responsibility for operational policies so it can adjust and adapt to changing circumstances. This will give CATSA greater control over – and accountability for – meeting specified performance objectives. In this section, we will discuss elements that affect performance, and which CATSA should take into consideration when designing indicators.

General goals are reflected in overall priorities, and operational procedures and objectives should flow from those goals. In CATSA's case, the goals are clear: effectiveness – that is, assuring air transportation security – is most important. But efficiency is also required, which means, among other things, providing customer service at a reasonable cost. In some circumstances, these two sets of statutory goals may seem to contradict one another. CATSA must find a balance between the criteria of security effectiveness and efficiency, and develop performance measures in consultation with Transport Canada, airport operators and air carriers, so that all parties are aware of the balance and how CATSA's performance will be monitored and measured.

The prescribed procedures for screening (regulations, orders, SOPs) affect the other performance factors as well, such as the design and layout of screening lines, staff certification and use of technology and procedures. Enforcement also affects performance: the Panel observed on several occasions that throughput declines significantly when Transport Canada inspectors are present and screening officers are anxious not to make mistakes. CATSA in turn must ensure that its service providers and their screening employees comply with the *Standard Operating Procedures*.

Input constraints include peaks in passenger traffic at a given airport that result from concentration of flights, as well as the reliability of air carriers' schedules, which together determine maximum staffing required at pre-board and hold bag screening. The type (business, leisure or charter) and destination of passengers affects the number of carry-on items and bulkiness of their outer clothing. Air carrier check-in processes can affect whether passengers arrive in good time at pre-board screening. The number of carry-on items permitted by air carriers and their maximum size also affect PBS operations. Air carrier scheduling, particularly in spacing flight departures, can assist with the efficiency and effectiveness of security services, though the Panel recognizes that flights are often bunched together to accommodate travellers' plans at their destinations, and to allow for reasonable transfer to connecting flights.

Airport design can affect the flow of passengers, how easy it is for passengers to move rapidly from one screening point to another, and whether alternative layouts can be tried out. CATSA's accomplishments in deploying equipment for pre-board and hold bag screening since it came into existence in 2002 have been achieved within architectural limitations. Security equipment has been squeezed into existing terminal building facilities and, for in-line hold bag screening, into baggage-handling systems that were not designed for it. As a result, the efficiency of a large number of these security systems is less than optimal. The Panel observed airports where inadequate space for pre-board screening lines renders these lines less than optimally efficient, and others where absence of back up equipment or redundancy sometimes causes major delays.

Effectiveness and efficiency of performance is affected by the ergonomic design of the screening lines, such as the height and placement of tables, the space between screening lines and whether floor coverings and furnishing reduce standing fatigue. The design of the entry and exit areas is particularly important. An official of the U.S. Transportation Security Administration advised that having good practices for "divesture" (placement of outer clothes, electronics and pocket items for screening separately), and using secondary search screeners beyond the main processing line, can increase throughput by 25 per cent. Preparation of persons being screened (providing information so they are prepared as they approach the screening point) and arrangements for them to pick up their belongings and leave the screening area, are key to optimal flow through the lines. The screening point configurations – layout of queuing areas, arrangement of tables and bins for divesture, space available for

secondary searches, and the pick-up area for divested items – vary from airport to airport. The Panel observed that layouts and practices that work well at one airport are not necessarily adopted at other airports.

Vancouver International Airport is one good example of cooperation between the airport authority and CATSA in the design of the pre-board screening space. As a result, the number of passengers processed per hour by CATSA screening officers at this airport is significantly higher than the national average. We urge other airport authorities to look at the Vancouver example as a best practice.

CATSA's performance standards, including peak-hour throughput standards for pre-board and hold bag screening, should reflect the impact of design and ergonomic constraints. CATSA must work with airport operators and other partners to establish space allocation standards for pre-board screening lines and a throughput standard for an optimum configuration.

Budgetary constraints also play a major role for government organizations like CATSA, since budgets allocated within an annual appropriation model cannot easily be adjusted to changes in passenger volumes; this rigidity makes it difficult to allocate the proper resources to meet traffic demands.

The availability, capabilities and reliability of technology are also important factors in performance. Some equipment offers faster throughput with greater automatic screening capability, while other processes rely on manual actions like physical searches or scanning with a hand-held detector. The selection of equipment and associated technology, its reliability (and whether back-up redundancy is available for contingencies), and capacities (both in terms of the size of items handled and throughput per minute or other time period) are factors affecting performance. The Panel encourages CATSA to continuously monitor the human/machine system performance and adjust, as necessary, the processes to ensure maximum effectiveness.

Operating highly automated equipment presents both challenges and opportunities for performance. This type of work can be much more monotonous for screening officers than manual searches, but such equipment can also build in features that stimulate alertness and help identify threat objects. Challenges can be addressed in part through defining competencies and aptitudes needed for particular roles; careful selection of candidates; training to develop and enhance competencies;

and through retention of experienced screening personnel. Tools such as in line virtual test objects and stand-alone interactive self-learning stations are good examples of technology that can improve screening officers' effectiveness, and we were told that the screening staff welcome them.

Excellent performance depends on implementation of an operational plan, including human resources management, supported by rigorous oversight. At most Class 2 and all Class Other airports, there is now no on-site CATSA oversight; the Panel observed that the screening personnel in most locations would benefit from more direct interaction with CATSA managers.

The Panel has serious concerns about the role of Point Leaders, who have a crucial role at screening points. A Point Leader is a screening officer who has achieved a higher level of certification through success in extra CATSA training and, in some cases, seniority and who monitors the work of screening officers and operations at a screening point. The Panel was told that some Point Leaders receive little training in leadership; some are mainly concerned with staffing the screening points and monitoring break times, and some have been subjected to intimidation when they took disciplinary action against fellow members of a union. We are very concerned that there may be great variability in the activities of Point Leaders, coupled with insufficient oversight by CATSA managers, as noted above. The Panel notes that CATSA is actively considering options to improve operational supervision currently provided by the contractor's Service Delivery Managers and the Point Leaders. There should be a close look at the Point Leader function at screening points, including their role, responsibility, recruitment, status and training. Point Leaders should be selected on merit, and must be more effective in supervising the operational activities of screening workforce.

CATSA's own *Standard Operating Procedures* affect performance and service standards, satisfaction of stakeholders and staffing resource decisions. The SOPs must be adequate in scope, but not excessively voluminous. New procedures should be considered that can improve performance. We are aware that a Registered Traveller Program with specialized screening points could speed up screening of low-risk travellers, but consider that the best gains would be made by investing in improvements that would benefit the processing of all passengers. The Panel recognizes that if time spent waiting and being screened, even at

peak times, is reliable and reasonably short, there will be fewer delays, and fewer demands for separate high-speed treatment.

Finally, contract constraints affect performance through the number of screening officers available at a given time, how flexible their shifts and schedules are, and the quality of management provided by the contractor. The present constraints on CATSA's budget planning and spending were cited as reducing funds available for overtime and additional staffing to meet unexpected traffic demands, particularly towards the end of a fiscal year.

Recommendation 5.2

- (a) CATSA should develop measurable performance standards, including peak-hour throughput and wait-time standards for each airport that reflect, among other factors, the pre-board screening configuration at the various screening points.**
- (b) CATSA should establish space allocation standards for pre-board screening lines and a throughput standard for an optimum configuration.**
- (c) CATSA should develop workplace design standards to optimize screening effectiveness and employee working conditions and ensure best practices are shared with all airports.**

5.2.3 Achieving high performance

As we have discussed above, there are many factors that affect how CATSA can achieve both effectiveness and efficiency in the interests of the travelling public. Many of these factors are beyond the control of CATSA alone. Achieving performance targets for security screening services requires the commitment and cooperation of the service provider, their screening employees, CATSA, air carriers, the airport operator and Transport Canada.

The air carriers and the airport operators are essential partners with CATSA in the design and delivery of security screening services. The location of screening points, the layout and space provided for the screening lines, as well as information and signage, all influence screening

performance. At airports where this partnership works well, the benefits are evident. The Panel encourages CATSA and air carriers to develop protocols for ensuring that travellers arrive early enough and proceed promptly to pre-board screening, in order to reduce cases in which checked-in passengers must be escorted to the front of queuing lines so they will not miss their flights.

Transport Canada's role is pivotal in assuring effective delivery of security services and is monitored and enforced by security inspections. Screening officers may feel anxious when inspectors are present, which can reduce throughput significantly. The Panel urges CATSA and Transport Canada to develop a more collegial and collaborative work environment for the screening staff.

The Panel notes that CATSA has implemented bonus systems for its service providers and for its own regional managers, and we support this initiative. However, bonus systems can have unintended consequences. If a performance bonus depends on reducing errors over time, a contractor or CATSA regional manager may have less incentive to report breaches, errors and incidents, or to assign responsibility for an error. This may bias both performance reporting and any follow-up learning from mistakes and, more seriously, could weaken security.

Reliable and measurable performance standards, consistent with its statutory mandate, are essential for CATSA to be able to work with its various partners. Such standards represent CATSA's commitment to deliver results, to demonstrate value for money and to reassure travellers. CATSA must also communicate these elements clearly to its partners.

5.2.4 Performance reporting

CATSA has recently adopted the Balanced Scorecard¹² as a framework management system, with performance measurement being one of the outputs. CATSA advises that it employs a customized version of the Balanced Scorecard methodology, which is a system of linked objectives, measures, targets and initiatives that collectively describe the strategy of CATSA and how the strategy can be achieved. At present, the Balanced

¹² Developed by Dr Robert Kaplan and David Norton: see Paul Averson, "What is the Balanced Scorecard?", *Balanced Scorecard Institute*, 1998. Washington, D.C. page 1; *The Balanced Scorecard*, Robert S. Kaplan, David P. Norton (Harvard Business School Press), 1996.

Scorecard system has been implemented at the senior management level and CATSA has plans to gradually introduce the system at other levels.

“CATSA’s Balanced Scorecard is supported by a comprehensive computer-based information system, Business Intelligence (BI) that records, analyzes and disseminates data on a real-time basis. It provides the national office with information from each screening checkpoint on a daily basis through reports filed with the newly established Security Communications Centre (SCC).”

“The Scorecard structures strategic management goals and the activities that support them in a continuous ‘double loop’ fed by performance indicators, metrics and targets, all geared towards ‘continuous improvement.’ While originally designed as a management tool for industry, the model has recently been adapted and implemented in some public sector organizations, impelled in part by the current trend in central agencies towards the adoption of more business-like approaches to public administration and a renewed emphasis on ‘value for money’ in publicly funded operations.”¹³

CATSA has devoted considerable effort to performance measurement, but has yet to settle on consistent performance objectives, measurement and reporting. The reporting appears blurred with “a hundred different indicators and measures divided between various performance profiles and programs that have been established to measure and assess how CATSA is performing.”¹⁴ The performance priorities¹⁵ and targets changed over time so it was difficult, on a comparative yearly basis, to accurately measure achievements.

Benoit’s research raises questions about the significance of the measures (objects seized are of varying degrees of risk); the difficulty of establishing targets; and the systemic bias where performance indicators attached to bonus systems may tend to reduce the number of reported incidents and breaches.¹⁶ She comments that the performance data were linked mainly to activities, rather than results.

¹³ Benoit, *op. cit.*, pages 12-13.

¹⁴ *Ibid.*, page 15.

¹⁵ *Ibid.*, pages 25-26.

¹⁶ *Ibid.* pages 20-27.

CATSA has nonetheless made progress in developing performance measurement reporting and in establishing more robust performance criteria and indicators comparable to internationally accepted norms... "and CATSA might be turning the corner in terms of the establishment of more robust performance criteria and indicators."¹⁷ Recent quarterly reports¹⁸ show improvement in some areas, but still contain many elements that can be characterized as activity reports.

5.3 HUMAN RESOURCES ISSUES

The quality of personnel in an organization is a major performance factor. CATSA's means to address this is through provisions of its contracts with service providers, and its training and certification procedures – as long as suitable performance standards have been established. Screening officers should have appropriate competencies, including language proficiency. They may be required to perform several different functions and be certified to move from one position to another and their level of training, absenteeism, alertness and motivation are key. A recent study concluded that while the performance of airport security is a function of their underlying institutional configuration, ... three key factors are good predictors of screening performance: turnover, pay and training among screening officers.¹⁹ This analysis indicates that

(T)he causal links between these variables and screening performance are straightforward. Without receiving proper training, screeners hardly know what to look for... A similar causal logic applies to low pay. It is one of the well-proven findings in labour economics that 'you get what you pay for'. Low pay only discourages highly skilled workers from applying. It also reduces the employee's incentive to perform well and increases the incentive to engage in moral hazard since similar or even better employment can be easily found.

Ibid., page 25.

¹⁸ *Quarterly Performance Report – 2005-2006/Q4*. CATSA website.

Jens Haindl and Jan Martin Lemnitzer, 'Why do Europeans Fly Safer? The politics of airport security in Europe and the U.S.', *Terrorism and Political Violence*, v. 15, No. 4 (Winter 2001) 4-5.

²⁰ Ibid.

elsewhere... The causal mechanism underlying the correlation between turnover and screening performance is as follows: As with most tasks, the performance of screening increases with experience... With a rapidly fluctuating workforce nothing like an 'organizational memory' can be developed that would enable managers to constantly update and review procedures in a process of trial and error.²⁰

One of CATSA's first initiatives was to negotiate increases in hourly pay of about 50 per cent. In most areas of the country, at \$15 per hour, the average wage is considered generally competitive in 2006. As a result, the screening staff turnover at the Class 1 airports during the past year averaged a respectable 12.2 per cent.

As we discussed earlier in this chapter, turnover is an important issue since training new staff takes time and consumes scarce resources (about \$4,000 per trainee, plus many other direct costs such as uniforms) before they become fully effective. Attention by management to human resources may reduce turnover, for example by recognizing performance, installing continuous learning on site, and offering better benefits with seniority.

Repetitive, stressful work requiring constant vigilance requires highly motivated, highly trained, committed individuals with a strong sense of mission. Douglas H. Harris, a specialist in ergonomics, emphasizes the link between aptitude and achievement, arguing that a critical factor for successful performance is a match between the aptitudes of the job incumbent and the skill requirements of the job. Harris states that

This matching is a function of the procedures employed for selecting and assigning personnel to jobs. Other important factors are opportunities to develop job-related knowledge and skills; measurement, feedback and recognition of job performance... and opportunities for career growth and achievement.²¹

The Panel notes that CATSA has succeeded in improving the status of the contracted screening workforce with increases in pay, introduction of standard uniforms, improved training and uniform standard operational procedures. The service providers were also satisfied that CATSA is improving provisions of contracts.

²⁰ Ibid.

²¹ Douglas H. Harris, "How to Really Improve Airport Security", *Ergonomics in Design* (Vol. 11/4) Winter 2002 page 17.

Several key human resources issues were brought to our attention in the course of our consultations.

5.3.1 Pay and recruitment

While pay levels have generally improved, the Panel notes that higher pay might be required to attract sufficient numbers of applicants with the highest aptitude for threat detection. In Alberta, there are still great disparities in hourly pay between screening officers and other workers in comparable jobs; recruitment is a major challenge there, and turnover is higher than in other parts of Canada.

The Panel was told that many screening officers hold second jobs – particularly at the larger airports, where almost 50 per cent of the screening workforce has second (or even third) jobs. In locations where the cost of living is high, or for screening officers with significant family responsibilities, income from screening may be insufficient, and many screening officers take on additional full- or part-time jobs. Such jobs are often at the same airport – for example, at a retail outlet or on an air carrier check-in desk. This situation can make it difficult to administer work shifts for screening officers, and may reduce alertness of screening officers working 16 hours in a row, perhaps for several days. Other employees work many hours of overtime at the screening points, partly to meet peak requirements when there are staff shortages. Indeed, we understand that screening officers are sometimes offered incentives to cover peak requirements by working overtime. Excessive hours of work, whether through overtime or extra jobs, can lead to fatigue.

We suggest that CATSA undertake a study to determine the extent to which screening officers are working overtime and at extra jobs, the effect on service delivery of their working long hours, and what remedies might be indicated.

5.3.2 Orientation and training

There is no doubt that training has improved considerably since CATSA became responsible for security screening services, and all stakeholders acknowledged this. CATSA has expanded the training curriculum to focus on security technology and people skills, and has recently moved to an in-house training service.

More on-going and refresher training is needed, especially related to new techniques and detection of improvised explosive devices, even for fully certified staff. CATSA conducts simulated infiltration tests for training purposes. The Panel strongly supports such performance measurement and feedback as a necessary element of training and quality assurance. The Panel also encourages use of in-line and stand-alone technologies, such as TIPS and XRT, to provide practice, rate performance and give direct feedback to screening employees. We suggest that results from any on-line performance training or measurement should not be used for punitive actions, such as fines, penalties, reprimands or decertification. We heard that such tools for continuous learning feedback are well accepted by screening employees, but that budget limitations have prevented installation widely enough to be worthwhile for all employees.

Comments from stakeholders at airports concerning customer service skills were mixed. Many reported courteous and friendly service, while others indicated problems with the attitude of some screening personnel and a need for more courteous service.

The Panel was told that there may also be a need for CATSA and, in turn, its screening contractors, to have more operational flexibility, so that screening officers with specific competencies can be located to best advantage, with appropriate rotation to maintain alertness. For example, screening officers with good interpersonal skills should be placed more frequently in positions which have the greatest public contact. Conversely, those with the best aptitude for detecting threat items in X-rays could specialize in this function.

As we noted in Chapter 4, all screening officers are expected to understand and master CATSA SOPs and Bulletins amounting to several hundreds of pages. They are required to engage in continuous review of these documents during downtime and before the shift begins. CATSA should develop and deliver refresher courses to screening officers on its *Standard Operating Procedures* to ensure they maintain an up-to-date understanding of their complete content. Both new and experienced screening personnel would benefit from continuous training in new screening techniques, including recognizing newly identified threats and prohibited items.

²² Transportation Security Authority, June 2006.

The Panel was impressed by the approach of the Performance Accountability and Standards System (PASS) Human Capital Program implemented by the U.S. Transportation Security Administration.²² It shows a genuine commitment to better integrate standards for performance with training for competency using the standards as benchmarks, and supervising and measuring performance (with quarterly feedback). This is over and above continuous online training, with hundreds of tests being performed on a daily basis in each screening position with computerized devices and people trying to infiltrate.²³

Recommendation 5.3

We recommend that CATSA provide refresher courses to screening officers on new screening techniques, and on changes to the CATSA *Standard Operating Procedures*, to ensure that screening officers maintain an up-to-date knowledge of their complete content.

5.3.3 Oversight and supervision

Many stakeholders observed that screening officers are monitored by too many people pursuing sometimes-conflicting goals: their employer (the contractor service provider); CATSA's local managers; the airport management; air carriers; and Transport Canada inspectors.

Security tasks must be performed with the highest degree of integrity, which can be very costly. Employees must be highly reliable, with good attendance at work and in good health, competent and well-performing, and must be willing to comply with orders and respect discipline.

When a CATSA service provider for a given airport changes, the employees change employers. Because their certification is CATSA's responsibility, this information must be kept active. The Panel considers that CATSA should require in the terms of its contracts that service providers obtain consent for transfer of relevant employment information. CATSA must ensure that its own rules, and those of its contractors, protect employees' personal information effectively, and are complied with rigorously.

²² One element of the TSA program authorizes recruits to act as testing officers, which is not possible in Canada, accordingly reducing the capacity for testing.

The Panel noted that at some airports, the screening staff works in teams – that is, the same group of five screening officers work together whenever they are on duty. We do not know whether this practice is frequent or systematic. The problem is that with this level of predictability, the potential of a group being compromised rises. Although the risk is unknown, it is a concern, and there should be standard procedures requiring random mixing of all screening staff.

As we noted earlier, at most Class 2 and all Class Other airports, there is at this time no on-site CATSA oversight, and the Panel was told that screening officers would benefit from more direct interaction with CATSA managers. Even at Class 1 airports, the Panel is concerned that oversight by CATSA management may be insufficient, because there are few on-site personnel. The problem for CATSA is to supervise screening delivery effectively through contractor service providers, who are the direct employers of screening officers. CATSA should be accountable for screening officer performance, including certification and designation actions. Visits by CATSA managers should be planned to give them maximum opportunity to observe screening operations and to meet with individual screening officers. When it is impractical to have a CATSA manager at less-busy Class Other airports, CATSA could consider delegating the contract management responsibility for security screening services to the airport manager, after he or she has been suitably trained by CATSA.

Recommendation 5.4

CATSA should consider options to improve supervision at all 89 airports. CATSA should deploy more management personnel in the field in order to provide closer supervision of security screening services.

5.3.4 Labour relations

Screening officers and Point Leaders who work for service providers under contract to CATSA are generally represented by a union, and their terms of employment are covered by collective agreements. Three unions represent most of the screening personnel across the country.

The unions representing security screening officers asked that the RFP for all CATSA contract renewals contain a commitment for the new

contractor to recognize the seniority, pay, annual leave, sick leave, pensions and other benefits the screening personnel enjoyed with their previous employer. Such provisions may help address attrition at the time of a change in contract and reduce overall turnover. We understand that CATSA already follows this procedure. CATSA should continue to provide through its RFP that such benefits for screening officers are maintained when a new contractor becomes their employer.

Unions and CATSA both expressed concern about the uncertainty of third-party liability insurance coverage for screening personnel – for example, in the event that a screening officer is involved in an incident in which damages are claimed, or is called to testify in relation to such a claim. Some contractors have an insurance policy for their employees, while others do not. It should be a standard contractual practice for CATSA to require all its providers to cover their screening officers with personal liability insurance. The liability insurance available to CATSA should ensure that CATSA contractors and their employees have adequate coverage.

Several airport operators presented the argument that screening is an essential service and therefore screening employees should not have a right to strike. The Panel notes that the *CATSA Act* contains a provision²⁴ that has the effect of declaring screening services at an airport to be an essential service (consistent with related provisions in the *Canada Labour Code*)²⁵ and we suggest that this be retained. The provision does not remove the right to strike, and does not specify what staffing levels should be maintained to assure service. The parties affected would have to negotiate how to continue essential services in the event of a dispute.

5.3.5 Dispute resolution

In our consultation process, the Panel heard from several unions and other stakeholders that formal appeal mechanisms are needed, particularly in situations in which a worker employed at an airport is unable to work because his or her Restricted Area Pass has been suspended. We looked into the mechanisms for dispute resolution and appeals which are currently available, and offer the following comments.

²⁴ *CATSA Act*, s. 27.

²⁵ *Canada Labour Code*, s. 87.4.

All airport workers, including CATSA screening officers, require a Transportation Security Clearance (TSC) issued by Transport Canada. Transport Canada has a TSC Review Panel, which addresses missing or incomplete information. The applicant may provide new information, or seek further review of the TSC Review Panel's recommendation. Appeals are possible to the Federal Court of Canada, in case of errors of law, or to the Security Intelligence Review Committee if the TSC is refused or cancelled based on information collected from CSIS.

All airport workers, including CATSA screening officers, also require a Restricted Area Pass (RAP) provided by the aerodrome operator (airport authority), when the TSC is approved. The airport operator has the power to refuse to issue a RAP, or to temporarily suspend or cancel it. The Panel was told that RAPs are sometimes revoked for apparently minor reasons, and there is frustration that airport workers may have no recourse for appeals. Any review process for actions by an airport operator would be conducted by the airport operator itself, through a mechanism it chooses.²⁶ We understand that representatives of airport operators have developed guidelines on sanctions and appeals for RAPs. These have been shared with other stakeholders, and we commend this initiative. The Panel urges all airport operators to implement a review mechanism, in consultation with interested parties. Transport Canada inspectors may also take actions against improper use of a RAP, including issuing fines or suspensions, as part of their enforcement of the regulatory framework under the *Aeronautics Act*. Review of Transport Canada's actions goes to the Transportation Appeals Tribunal of Canada (TATC), and appeals may be heard by a TATC Appeal Panel.

Because the two related documents – the TSC and RAP – are required by all airport workers, clear, timely dispute resolution mechanisms and good communications about how they function will benefit all workers. The Panel learned that screening officers have particular concerns, because regulations under the *Aeronautics Act* require that they may not start their training for certification nor work in a restricted area until their TSC and RAP have been issued. This may take many weeks, during which time they may work only as greeters outside the restricted area. Other airport workers – even those with direct access to aircraft – may be permitted

²⁶ Some airport authorities have established a recourse process with several steps – an initial review of decision by the manager of security, a possible appeal to the next level of senior management and, if required, to an internal appeals tribunal.

to start work with a temporary pass, under escort, before their TSC has been confirmed.

Screening officers also require certification from CATSA, with separate endorsements for each of five functions, on the basis of their competency following training.²⁷ CATSA is responsible for training, endorsement and certification, and requires a 12-month waiting period following two successive failures to re-qualify. CATSA provides an informal resolution process for disputes about certification. The process is conducted either by an adjudicator who is a CATSA employee with specific qualifications, including relevant and extensive knowledge or, for more serious cases, a CATSA Regional Manager or a three-member panel. Issues related to the certification process may be referred to other tribunals depending on the grounds – for example, to the Canadian Human Rights Commission or the Federal Court.

The last item a newly certified screening officer requires before he or she can start work is designation as a screening officer by the Minister of Transport, upon notification from CATSA that the worker has demonstrated the necessary competencies. Designation is a formal aviation document, so review for suspension, cancellation or refusal to renew by Transport Canada is through the TATC.²⁸ Appeals may be heard by a TATC Appeal Panel.

Once an employee has started to work, periodic performance appraisals may be conducted by the contracted service provider, not CATSA. Disputes or disagreements are processed according to rules for grievances in the relevant collective agreement. The Federal Court may hear cases where due process is not followed.

The Restricted Area Identification Card (RAIC) is being piloted at several airports, as further described in Chapter 3. It is under consultation as we are preparing this report, and draft amendments to the *Canadian Aviation Security Regulations* and Measures are in preparation. At present, procedures for review, dispute resolution and appeal have not been

²⁷ Currently, certification is valid for two years; however, under [CATSA's] revised program, screening officers will be re-certified annually." *CATSA's Story: Submission to the Advisory Panel on the CATSA Act Review*, Background: "CATSA Training Program: Preparing our Screening Officers to Do the Job Right" (May 2006), page 10. Note that a screening officer may continue to work at PBS functions if certification for either of the advanced X-ray detection systems is revoked.

²⁸ *Aeronautics Act*, s. 6.71, 6.9, 7, 7.1, 7.1, 7.7, 8.3.

developed. The relationship between a RAP and a RAIC, and the respective responsibilities of Transport Canada and airport operators, must also be clarified.

The Panel concludes that screening officers providing CATSA services (as well as other airport workers) must have transparent and timely recourse and appeal mechanisms for all situations when actions are taken that affect whether or how they may work. We suggest that a dispute resolution and appeal mechanism should be implemented for the Restricted Area Identification Card system.

5.4 MANAGEMENT OF INCIDENTS

The Panel received many comments about confusion ensuing when a security breach related to screening occurs and part or all of the air terminal must be evacuated. When this happens, we consider it essential that clear and frequent communications with the public are maintained. It is of the greatest importance, both for the security of travellers and airport workers and for the effectiveness of the operation, that the public knows in proper time how to react, what to do and which organization is in control of the situation.

In one incident at a Class 1 airport, a screening officer identified an image of a prohibited item on the pre-board screening X-ray monitor, and referred it for physical examination by another officer. However, the traveller associated with it had left the screening point with the item and could not be found. After discussion among the airport operator, Transport Canada and CATSA, the sterile area, where departing passengers who had already been cleared through screening were waiting, was evacuated, and all were re-screened. Many flights were delayed and some passengers missed connections. Passengers complained that little practical information was provided. The suspect item was a kitchen knife that proved to be inoffensive, but once the emergency was declared, none of the participants could exercise any discretion.

The Panel became aware that there may be lack of clarity at some airports about who is in charge during certain security emergency procedures, and how responsibilities flow from the airport's emergency plans and procedures. Although the airport emergency plans and procedures define

the actions to be taken in any given situation, in practice there may sometimes be a reluctance to take charge. Security breaches at airports can cause considerable operational disruptions and performance problems. The time taken to investigate an incident and determine the action required delays aircraft departures and causes inconvenience for the travelling public. These are significant performance problems. From observations and reports received by the Panel, it seems that many security incidents involving CATSA screening result from passengers prematurely taking carry-on items identified for further scrutiny and leaving the PBS area without being identified. Because Transport Canada's regulatory requirements are currently so prescriptive, particularly in relation to prohibited items entering the restricted area, screening officers and their supervisors may feel they have very little discretion over what action to take. This may be a contributing factor to some of the indecision that arises and the flexibility, or lack of it, in some circumstances.

Although these responsibilities are to some extent described in airport Emergency Plans and Procedures, they are not always clear to all users of the aviation system. The *Aeronautics Act* imposes various requirements on CATSA, on airport operators and on air carriers, for responding to threats to airports and airport facilities and for incident reporting.

Furthermore, the regulatory framework under the *Aeronautics Act* puts obligations on operators of the eight active Class 1 airports to make specific provision for portable explosives detection trace equipment, and to maintain or make arrangements with the local police for explosives detection dogs and their handlers to investigate threats at the airport. The Panel has observed a wide diversity of understandings between local police forces and airports. The Panel is not convinced that all airports have attained optimal solutions in this regard, and encourages airport operators and police to work closely to develop better arrangements.

The Panel learned that CATSA and associations representing the airport operators (the Canadian Airports Council), and air carriers (the Air Transportation Association of Canada), have together with Transport Canada established a working group to develop guidelines to coordinate their actions during a possible security breach. We commend this initiative, but we are concerned that the issue may not yet be fully resolved.

Recommendation 5.5

As a high priority, Transport Canada, CATSA, airport operators, air carriers and police services must develop unambiguous guidelines on the handling of security breach incidents at all screening points. The guidelines should include clear and timely communications to the public.

5.5 SECURITY CLEARANCES

One of the most common concerns expressed to the Panel related to the excessive time it takes for new employees to receive a Transportation Security Clearance,²⁹ required to obtain an airport Restricted Area Pass. Many examples were cited of workers waiting several months for the clearance to be received. This significantly affects CATSA's operations, as well as those of all other employers at an airport.

We understand that the process begins with the applicant filling out a form with personal history information. This is vetted by the employer's security office. It is then presented to the airport security office; the airport security office checks the form and takes biometric information, then forwards the application and biometric data to Transport Canada, which sends it to the RCMP for a criminal record check and to CSIS for a security assessment. With that information, Transport Canada makes the decision as to whether a Transportation Security Clearance should be issued, and informs the airport operator accordingly. If the TSC is confirmed, the airport makes its own decision as to the areas of the airport to which the employee will have access, and issues the RAP.

In discussions with CSIS, we were advised that although approximately 15 per cent of all requests for an assessment may be turned around in 24 hours, the median time for CSIS processing was 33 working days in 2005–06. It is not known what the processing time is within the RCMP, Transport Canada, or the individual airport security offices. At every stage in the application process, delays may occur. We were told by all

²⁹ This is a suitability/background check, and if issued does not entitle the holder to receive sensitive information.

participants in the process that improper completion of the pass applications – with either inadequate information or errors – causes delays in processing. This appears to be a systemic problem that has persisted for many years. The Panel encourages individual applicants, their employers and the airport operators to be more vigilant in checking and verifying the information they provide on the application forms.

The time lag in obtaining TSCs correspondingly delays approval of RAPs, and this creates significant operational problems for CATSA and its screening providers. Prospective screening employees cannot receive training until the RAP is received; in many cases the prospective employee will not wait, and pursues another employment opportunity, especially in hot job markets such as Alberta. CATSA has given temporary relief to allow new staff to be hired in a temporary Level O position, and to begin work as a greeter at the start of a screening line. Although the greeter position may be non-sensitive from a security perspective, it is an important position from a customer service point of view, demanding good customer service skills. The Panel suggests that new screening recruits awaiting security clearance be given customer service training prior to starting in this role.

The delay in reviewing security clearances appears to arise from the volume of applications and lack of resources to deal with this volume. We are aware that this has been an issue for some time, and that demand for security clearances continues to increase. Nevertheless, given the significant impact of the delays in approving new employee security clearances, it is important that the government of Canada find a solution to this persistent problem.

Recommendation 5.6

We recommend that Transport Canada undertake a detailed audit of the security clearance process to determine the causes of delay, and take remedial action to correct these deficiencies, in order to speed up the process of issuing Transportation Security Clearances for persons requiring airport Restricted Area Passes.

GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY

Governance is the capacity of an organization to make decisions to achieve its objectives. CATSA, like any organization, needs the proper capacity to take the strategic, tactical and operational decisions necessary to fulfill its mandate. Preparation for decisions requires adequate stakeholder consultation, information systems, analysis and integration. An organization's capacity to make sound decisions is a function of its financial and human resources, its decision-making authority, its relationships with key partners and its adaptive capacity.

In this chapter we look at CATSA's current organization and its formal structure as a Crown corporation; other possible organizational models; relationships with key partners; and the operational, financial and administrative arrangements applying to it. In the course of our research, interviews, submissions and hearings, significant governance issues were raised. These include: the appropriateness of CATSA's status as a Crown corporation; clarity and consensus on CATSA's mandate; and the scope of CATSA's management authority and accountability. Each of these issues is addressed in this chapter.

6.1 CATSA AS A CROWN CORPORATION

The *Budget Act 2002* created CATSA as a Crown corporation by listing it under *Schedule III* of the *Financial Administration Act* (FAA).¹ Within the Canadian government, there is no legal definition of a Crown corporation, except for the purpose of the *Financial Administration Act*, section 2: “Crown corporation” has the meaning assigned by subsection 83(1), which reads: “agent corporation” means a Crown corporation that is expressly declared by or pursuant to any other Act of Parliament to be an agent of the Crown. A Crown corporation is wholly owned by the Crown (FAA, s. 83(1)), but unlike a government department, it is a legal person separate from the Minister (FAA, s. 98).

A Crown corporation is directed by a Board of Directors, which has the ultimate decision-making power within the organization (FAA, s. 109). It is accountable to Parliament through the Minister (FAA, s. 88), which means that the Minister does not enter into the decisions made by the Board, although the Minister may issue directives to the Board (FAA, s. 89(1)). A list of the 34 Crown corporations, including CATSA, is provided in *Schedule III* to the *Financial Administration Act*.

A review conducted by the Treasury Board Secretariat commented on the role of Crown corporations, and we note that CATSA seems a typical example of this genre:

Crown corporations operate in a complex environment – one in which they often need to deal with a mix of commercial and public policy objectives.”²

6.1.1 CATSA's Board of Directors

CATSA's Board of Directors is composed of 11 members, including the Chairperson, who are appointed by the Governor in Council (*CATSA Act*, s. 10 (1)). The Board includes nominees from the air carriers and the airport authorities (s. 10(2)). This is an important feature and it has “had

¹ *Budget Act 2002, Part 1, #3.*

² Treasury Board Secretariat, *Review of the Governance Framework for Canada's Crown Corporations – Meeting the Expectations of Canadians*, February 17, 2005, page 14.

an excellent effect on relations with these two communities.”³ Airports and air carriers submit names to fill two Board positions each. These submissions come from the two principal industry associations: the Canadian Airports Council (CAC) and the Air Transport Association of Canada (ATAC).⁴ When satisfied with the names submitted, the Minister recommends appointments to the Governor in Council. Although these stakeholder groups participate in the appointment process, Board members nevertheless must serve the Board as the government’s fiduciaries and bear responsibility for decisions taken. Although the Governor in Council may appoint a trade union representative as a Board member in one of the remaining positions, the Panel thinks that trade unions should have a designated member on the Board.

Directors hold office during pleasure⁵ for a term of not more than five years and their mandate is renewable only once for five years (s. 13). Only permanent residents or Canadian citizens are eligible to serve on the Board. No full-time public servants, members of the federal or provincial parliaments, or mayors or municipal councillors, may serve on the Board (s. 12). The CATSA Board has a Corporate Governance and Nominations Committee that conducted a recruitment process for the new Chair and recent vacancies, and worked with an executive search firm to attract, interview and select appropriate candidates to recommend to the Board and subsequently to the Minister of Transport.⁶

The Board is responsible for the management of the activities and affairs of the Authority (s. 23). It may make by-laws respecting the management and conduct of the activities and affairs of the Authority and the carrying out of the duties and functions of the Board, including its code of ethics, committees and contracting policies (s. 24).

CATSA’s Board has created several committees, including an Audit Committee, a Human Resources Committee, a Corporate Governance and Nomination Committee and a Strategy Committee. The **Audit Committee** ensures that appropriate ethical practices and financial controls are in place. This includes oversight of corporate records, systems, and

³ Sussex Circle, *The Organizational Status of the Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)*, July 27, 2006, page 7.

⁴ We heard representations that small airports were not sufficiently represented through this process.

⁵ The appointing authority can terminate the appointment without giving a reason.

⁶ *CATSA’s Story: Submission to the Advisory Panel on the CATSA Act Review*, Background C-II, “Relevant and Effective: The CATSA Board of Directors” (May 2006), page 8.

management practices. The **Human Resources Committee** reviews CATSA's human resources policies, including its compensation and benefits plans, and performance and evaluation programs. The **Corporate Governance and Nomination Committee** was created in April 2004 to implement systems ensuring good Board performance, such as: establishing, maintaining and evaluating the processes and practices for performance management of the President and CEO; ensuring proper administration and compliance of the Code of Conduct for Board members; making recommendations to the Board on roles of the Board and management, reviewing policies and procedures of the Authority with respect to ethics and values; and ensuring compliance with government policy on Board nominations and appointments. The **Strategy Committee** was established in December 2005 to oversee CATSA's participation in the five-year review, to provide advice to the Board on CATSA's future directions, and to keep abreast of new and emerging threats, trends, technologies and techniques within aviation security that might have an impact on the Authority's operations.

A few seats have remained unfilled for some time, and this could affect the Board's effectiveness. Service on CATSA's Board can be quite demanding: we were told they had 54 meetings over the last 18 months. Our examination led us to conclude that Board members take their role very seriously – most of them attend all the Board and committee meetings – and that the Board is exercising appropriate and effective oversight of this Crown corporation.

6.1.2 Remuneration for members of the Board

Members of the Board serve on a part-time basis (s. 14(1)), and are paid by the Authority according to remuneration fixed by the Governor in Council for each day that they attend meetings of the Board or any of its committees or perform other duties (s. 14(2)). They are reimbursed for reasonable travel and living expenses incurred in the course of performing their duties (s. 15).

The government's Remuneration Guidelines for part-time appointees in Crown corporations were updated most recently in October 2000⁷, and CATSA's Chair and Directors are compensated according to this scheme⁸.

⁷ Privy Council Office, *Remuneration Guidelines for Part-time Governor in Council Appointees in Crown Corporations*, October 1, 2000.

⁸ Order-in-Council PC2002-870, of May 23, 2002 for the Chair; and 2002-871 for directors.

The Guidelines set out ranges of per-diem rates and annual retainers. There are higher ranges for Board Chairs, and for Vice-Chairs (CATSA does not currently have a Vice-Chair). CATSA is considered a “Group 6” Crown corporation, in the same category as the Canada Deposit Insurance Corporation, the Cape Breton Development Corporation, the Farm Credit Corporation and the International Development Research Centre. It is in a higher category than the pilotage authorities, Marine Atlantic Inc. and the National Capital Commission, but at a lower level than VIA Rail, the CBC and Canada Post. The rates for members of the CATSA Board are as follows:

Per Diem	Annual Retainer	
Directors & Chairs	Directors	Chair
\$420	\$5,400	\$10,800

It appeared to the Panel that the level of remuneration provided to members of CATSA’s Board of Directors is too low, given the members’ qualifications, their fiduciary role in this particular industry and their liability. The government’s Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation (which has private- and public-sector members) provides advice and recommendations to Treasury Board about compensation for executives, deputy ministers, chief executive officers of Crown corporations and Governor in Council appointees (but not routinely for Directors and Chairs of Crown corporations). The Committee periodically reviews executive compensation to support the Government’s efforts to attract and retain qualified senior executives. In its *Review of the Governance Framework for Canada’s Crown Corporations*, the previous government announced 31 measures intended to improve accountability and transparency. The *Review* noted: “The increased involvement of boards in the provision of strategic guidance to Crown corporations, and the recognition of their responsibility for the performance and activities of their organizations, raises the question as to whether the compensation currently paid to directors should be reviewed.”⁹ Measure #30 called for the Advisory Committee to do so.

⁹ Treasury Board Secretariat (February 2005), *op. cit.*, page 41.

6.1.3 The Chief Executive Officer

The Chief Executive Officer (CEO) of CATSA is appointed by the Board for a term of not more than five years. The appointment of the chief executive officer is renewable for one or more subsequent terms of not more than five years (s. 17). The CEO is responsible for the day-to-day management of the Authority (s. 18), and cannot be a member of the Board (s. 20).

The *CATSA Act* provides for its CEO to be appointed by the Board, rather than by the Governor in Council.

This innovation (something that was seen in 2002 as both forward-looking and responsive to the Auditor General's recommendations re: best practices in corporate governance) has the effect of making the *management* of the corporation more distant from the government than is typical in a Crown, even though the corporation itself is more constrained by government control. It also means that the Board is expected to play a larger role than normal as the representative of the shareholder (i.e., the government) in overseeing and setting the direction for the business of the corporation.¹⁰

The Panel is satisfied with this process and notes that the Board is providing appropriate oversight through its Governance committee.

6.1.4 Relations with the Minister and accountability

Like other Crown corporations, CATSA reports to Parliament through a Minister (the Minister of Transport) for the conduct of its affairs. The issue of "reporting through" or "reporting to" is not trivial: in *reporting to*, there is an immediate authority that can make decisions about the mandate's execution, change decisions and impose modes of execution that the responsible officials must follow; in *reporting through*, the Minister is answerable for the organization rather than accountable; he is a conduit, a means for reporting to Parliament, with limited formal authority to influence the corporation's actions.

Nevertheless, in practice, the government has several effective levers for influencing or directing the behaviour of the Crown corporation. The annual process of the Corporate Plan and Budgets, which must first be signed by the Minister before it is submitted for Treasury Board

¹⁰ Sussex Circle, op. cit., page 7.

consideration, is a powerful vehicle of effective control. After approval, the corporation prepares a summary of the Plan and Budgets, which must also be approved by the Minister before it is tabled in Parliament and referred to the appropriate Standing Committee.¹¹

In addition, on the Minister's recommendation, the Governor in Council may issue a directive to the Board, which must be tabled in Parliament within 15 sitting days. However, this power is rarely exercised and has not been used by the Minister of Transport to provide direction to CATSA.¹²

Finally, the Minister can influence the priorities of a Crown corporation by providing guidance to it in the form of a ministerial letter of expectations. The Treasury Board Secretariat report of its *Review of the Governance Framework for Canada's Crown Corporations* recommended that:

To improve the communication of policy objectives and priorities from the government to Crown corporations, the responsible Minister will issue a statement of priorities and accountabilities to Crown corporations within his or her portfolio. The statement will be discussed beforehand with corporate management and the Board, but ultimately it will reflect the government's policy expectations for the corporation. The statement will be subject to an annual review and help form the basis for a periodic review of the corporation's performance.

This form of direction is meant to confirm mandates and business lines, to inform the corporation of the government's priorities; to achieve consistency between government and corporation "regarding the government's priorities, policy objectives and performance expectations for a fixed period; and serve as a key driver in the development of the Crown corporation's corporate and/or strategic plans, annual reports and financial forecasts."¹³

The Panel learned that the Minister of Transport issued a letter to the Chair of CATSA's Board of Directors in August 2006. This letter set some expectations about priorities and offered general directions on which to focus. We understand that this was the first such letter issued by the Minister of Transport to a Crown corporation within his portfolio and we support this practice. To further strengthen the practice, we encourage

¹¹ Ibid., page 30.

¹² Ibid., page 29.

¹³ Treasury Board Secretariat (February 2005), *op. cit.*, page 18–19.

Transport Canada to consult with the management or Board of the Crown corporation in advance, as recommended by the Treasury Board Secretariat *Review*.

6.1.5 Corporate planning

The Corporate Plan approval process is intended to be the key opportunity for the Minister to give policy guidance to CATSA. The corporate plan

is the centrepiece of the accountability regime adopted by Parliament for Crown corporations. This regime allows Crown corporations greater managerial autonomy than departments in order that they may pursue both commercial and public policy objectives efficiently and effectively with a minimum of government intervention.¹⁴

Drafts of CATSA's Corporate Plan and Budgets are reviewed by Transport Canada officials, in order to prepare recommendations to the Minister for the Treasury Board. The process for CATSA has typically been very drawn out, and as a result, the Treasury Board has often approved CATSA's budget many months after the start of the fiscal year for which it is intended. This in turn causes CATSA to re-profile or lapse funding that cannot be spent in the remaining months of the fiscal year.

The corporate planning process has been the source of considerable friction between CATSA and Transport Canada. In previous years, CATSA has sought to use the corporate planning process to seek new authorities, such as authority for cost recovery, or approval of pilot projects, such as the use of canine units for explosives detection. These requests were generally included without sufficient prior consultation with the department; they greatly slowed the process of review and approval, and were ultimately turned down. As a result, CATSA continues to function without the financial flexibilities granted to most other Crown corporations, departments and agencies.

CATSA does not appear to have succeeded in establishing a working relationship with the Treasury Board Secretariat that would enable the organization to function in an optimal way, and we urge CATSA to attend to this relationship. We were advised that there has been little continuity of TBS reviewers; CATSA has worked with six different TBS analysts in its

¹⁴ Treasury Board Secretariat, *Guidelines for the Preparation of Corporate Plans*, (June 1994), page 1.

first four years of operation. CATSA comments that the TBS reviews have often been “micro-detail oriented.” This appears to be very frustrating for CATSA (and Transport Canada).

There are also questions concerning which unit in Transport Canada is best positioned to perform this examination. Three different areas of Transport Canada have held this responsibility; in spring 2006, it was assigned to the Security and Emergency Preparedness Directorate (SEP), which has regulatory responsibility for CATSA. If CATSA remains a Crown corporation, it may be preferable to move responsibility for the review of the annual corporate plans to a unit with a wider policy perspective, such as Transport Canada’s Secretariat for Crown corporations or Transport Canada’s Policy Group.

There is a pressing need for CATSA and Transport Canada to develop a better working relationship around the development of CATSA’s annual Corporate Plan. We urge Transport Canada to assist CATSA in making its case to the Treasury Board for appropriate financial authorities, such as cost recovery for non-core services. We support CATSA’s initiative in proposing to test new screening approaches in pilot projects; CATSA should have the authority to proceed with these, within budget, and should be accountable for the results.

6.1.6 Relationships

To achieve its objectives, CATSA must maintain good working relationships with a wide range of partners. At the local airport level, key relationships include those with the airport management; with the air carriers; with the local police (who respond to incidents at the screening points); with its service provider, screening employees and their union; and with the Transport Canada inspectors.

Due to peak hour pressures, constraints imposed by the physical layout of the airport and the regulatory requirements, tensions are sometimes quite high among CATSA, Transport Canada and the industry. We have observed frustration on all sides. CATSA feels it is being impeded in its work. Transport Canada’s inspectors feel there is insufficient attention paid to security. Industry stakeholders feel there is a lack of understanding of their business constraints.

On the one hand, it is clear that CATSA operations affect airport revenues, since otherwise profitable space must be provided free of charge and retail outlets may lose business if passengers spend long periods in line-ups. When delays occur, this can also create costs for air carriers. On the other hand, the presence of security measures, such as passenger screening, is essential to the continuing health and development of the commercial aviation sector in the current threat environment. These measures appear to be with us to stay, and it is very much in the interest of the industry to facilitate CATSA's operations so that any negative impacts on passengers' travelling experience are minimized. For example, we observed that the space provided for pre-board screening in an airport and configuration of this space, as well as other support provided by the airport such as placement of greeters at the front of the screening line to direct passengers, can significantly affect throughput of passengers at the screening line.

Despite these constraints and pressures, we observed that, on the whole, CATSA regional managers have developed sound working relationships with most of their partners at the airport level. However, in our visits to airports across the country, we noted some friction between CATSA and its screening providers, on the one hand, and the Transport Canada inspectors, on the other. We observed, on both sides, that people were highly committed to their mission and conscientiously carrying it out.

The inspectors expressed frustration with the current situation in which they issue letters of contravention to CATSA for infractions of the detailed rules, but may not receive a timely reply. They may see little evidence of change, and sometimes disagreements arise over how the rules should be interpreted and applied. Occasionally, they have found that they were not backed up by headquarters. Some inspectors expressed concerns about how CATSA undertakes training and certification, concluding that, following a negative inspection report, screening officers may be recertified without proper retraining and testing. On the other hand, airport and airline stakeholders, as well as CATSA managers, expressed concerns about the inflexible and overly prescriptive nature of the rules enforced by the inspectors and, occasionally, the vigour with which they are applied. It appeared to us that some of Transport Canada's inspectors (as well as some headquarters personnel) felt that their role had been diminished by the creation of CATSA and they appeared not to have fully accepted the role assumed by this new organization.

In our view, the singular focus of the regulatory enforcement regime on security objectives, when CATSA is required by its Act to also provide efficient and customer-oriented service, is one source of the friction that we observed. The detailed nature of Transport Canada's oversight of the screening operations multiplies the occasions for disagreement between the inspectors and CATSA operational units. Transport Canada is in a position to alleviate these day-to-day tensions at the operational level by introducing a less prescriptive regulatory framework focused on strategic objectives, and by giving CATSA responsibility for operational policy, as proposed in Chapter 4. However, the boundary between strategic and operational policy is inevitably somewhat fluid and will require the two organizations to collaborate in a constructive way on an ongoing basis. As will be discussed later in this chapter, it is crucial that Transport Canada and CATSA clearly delineate their respective roles and ensure that employees at all levels in both organizations fully understand and observe this division of responsibility.

Currently, a small number of CATSA managers are spread rather thinly across the country. There are too few to provide effective oversight of the screening operations and to iron out all of the operational issues that can arise in all 89 airports. In fact, there are significantly more Transport Canada inspectors in the field than CATSA managers (although we recognize that they are also responsible for inspection of airlines and airports). Panel members observed at one screening point, via closed-circuit television, that the screening employees appeared to become much more diligent when a Transport Canada inspector arrived on the scene. We understand that CATSA is taking action to strengthen its regional management capacity and we support this initiative. In order to assume the operational responsibilities and accountabilities outlined later in this chapter, CATSA will have to significantly strengthen its quality assurance regime, so that compliance with its *Standard Operating Procedures* can be assured on the front lines.

At the national level, CATSA works closely with Transport Canada, the Canadian Airports Council, the Air Transport Association of Canada, the RCMP and the Canadian Airport Police Commanders Association. CATSA appears to have effective working relationships with the two main industry associations – CAC and ATAC – and very good relationships with the RCMP and Airport Police Commanders.

On the other hand, there appears to be a high level of frustration and mistrust between Transport Canada and CATSA at the national level.

There seem to be two possible explanations for the tensions between CATSA and Transport Canada. Some see an inherent tension between CATSA's status as a (nominally) arm's length Crown corporation and its role as the provider of aviation screening and related services for the Government of Canada. This view implies that there is a real question as to whether continuance of the present organizational model is in the longer-term interest of the Government and the public. The second view is that while there is indeed a tension, it stems more from the unwillingness of Transport Canada to allow the full benefits of the current model to be realized. In this view, it is the *constraints* imposed on the Crown corporation model – rather than the model itself – that create the key issues to be addressed.¹⁵ We will return to these issues later in this chapter.

6.1.7 Consultation

CATSA's communications and consultation processes were identified to the Panel as an area requiring further improvement by a number of stakeholders. We were advised that, on most issues, CATSA will consult on an *ad hoc* basis with some stakeholders. As CATSA assumes responsibility for operational policy and procedures, it will be important to have formal consultative mechanisms in place with key stakeholders to obtain their input on issues of national concern, including the development of performance indicators.

Input from the travelling public is equally important. Organizations representing disabled Canadians expressed concerns that their needs were not well understood or accommodated by front-line screening personnel. These groups recommended that CATSA draw on the expertise available on providing services to disabled persons in the design of its training programs. More generally, there is a need for CATSA to have regular input from the travelling public. An advisory group should be convened at least once a year to provide advice on customer service issues (including performance indicators), customer complaints and communications strategies.

¹⁵ Sussex Circle, *op.cit.*, page 7.

Recommendation 6.1

We recommend that CATSA establish a national-level advisory committee, reporting to the Board of Directors, to represent the interests of the travelling public, including travellers with disabilities.

6.1.8 Financial and Administrative Arrangements

It appears that the financial controls applying to CATSA are, to say the least, unusual for a Crown corporation. The situation was summarized in a study by Sussex Circle:¹⁶

[T]he government has retained the ability to effectively control most if not all aspects of [a] Crown corporation, through its control of voted appropriations and the corporate plan approval process. These are “back door” controls, however, and exist in case of need. Not unlike the general power of government direction to a Crown corporation, many of these control levers are intended for exceptional use.

In the present case, however, these control levers have been applied to CATSA with considerable vigour and appear to signal strongly opposing views of where decisions should be taken concerning CATSA’s operational direction.

It is no overstatement to note that CATSA is not functioning now with the full range of authorities that would be normal for a Crown corporation, or any other federal agency.

The Panel notes that, as a Crown corporation, CATSA enjoys some administrative flexibility, including the authority to design its organizational structure, to classify its positions, to operate as a separate employer and to establish its human resources policies. As a Crown corporation, CATSA also has considerable flexibility in its contracting activities: the authority to design requests for proposals and to award contracts. This is important for an organization that delivers its core programs via service contracts, acquires and maintains hundreds of millions of dollars worth of high-technology screening equipment, and must have the contractual flexibility to act expeditiously when required.

¹⁶ Ibid., pages 9-10.

In summary, CATSA is a Crown corporation with little independence from central agencies and Transport Canada, having less financial and operational authority than most other Crown corporations, agencies and departments. This is a Crown corporation structure for a very constrained organization, yet one that has to deal with highly sensitive mandates and has to demonstrate a high degree of responsiveness.

6.2 OTHER ORGANIZATIONAL MODELS

As a Crown corporation, CATSA has achieved considerable success in very difficult times in the past four years: hundreds of millions of dollars of high-technology explosives detection equipment was purchased and installed in the 89 designated airports; 4,000 screening officers were trained and deployed; standard operating procedures were developed; and strengthened procedures were put in place. Most industry stakeholders, as well as CATSA itself, wish to continue the present structure, albeit with increased financial and operational flexibility. It is seen as effective and responsive to the industry's concerns.

The Panel considered several organizational options for CATSA, including: folding CATSA into Transport Canada as a Directorate or a Special Operating Agency; creating a not-for-profit corporation, based on the NAVCAN model; or establishing CATSA as a departmental corporation.

CATSA's mandate requires it to protect the public interest and to achieve a given security level (effectiveness) while achieving efficiency (which is: security-value-for-money decisions, proper operation for the industry and appropriate procedures for the travelling public). Functioning as it does within the security domain also requires a high level of collaboration and coordination with other security partners. CATSA's governance structure should provide the means to achieve all of these goals.

Folding CATSA into Transport Canada may improve relations with the department and may increase its focus on security, but this may occur at the expense of efficiency and customer service. This option would also serve to situate CATSA's employees within the Public Service, with associated additional costs and bureaucratic rigidity. Industry stakeholders

expressed significant concerns to the Panel about queues, waiting times, unnecessary procedures, too-costly operations and insufficient attention to customer service. If CATSA were merged with Transport Canada, this “would almost certainly signal to the public, to international partners and to the aviation industry that the government had lost confidence in CATSA and the current screening regime,”¹⁷ which would be inappropriate, in our view. The Panel concludes that CATSA, as a Crown corporation, has done a credible job in its first four years of existence, and should be recognized for this.

Some industry stakeholders advocated the option of a not-for-profit organization, like NAVCAN, as the model most likely to be sensitive to their needs. On the other hand, such a model is likely to be less responsive to evolving security concerns of the government, which we consider essential to the Authority’s mandate. Organizations operating in the security field need to be aware of and responsive to a rapidly evolving security environment and need to work closely with other government departments and agencies. For this reason, CATSA needs to be closer to the government than a not-for-profit corporation structure would provide. We note also that CATSA, unlike NAVCAN, is not a revenue-generating organization, but is dependent on appropriations, and is likely to remain so for its core operations.

Our analysis leads us to the conclusion that there are only two viable organizational options for CATSA: to remain a Crown corporation, or to be transformed into a departmental corporation.

As discussed above, as a Crown corporation, CATSA enjoys more administrative flexibility in its human resources and contracting practices than do government departments and agencies, and normally would have considerable financial and operational flexibility as well. The CEO of CATSA reports to its Board of Directors, and the Board reports to Parliament through the Minister of Transport. With four industry representatives and one union member on the Board, close ties are maintained with these partners. The Board of Directors provides expert oversight to CATSA’s operations, and a high degree of credibility in relations with Transport Canada, the Minister and Parliament. CATSA operates in a multi-party system (with airports, airlines, government, law

¹⁷ Ibid., pages 14-15.

enforcement) so industry or former industry representation on its Board is an asset.¹⁸

If CATSA were transformed into a departmental corporation, it would become a portfolio agency reporting to the Minister of Transport,¹⁹ while maintaining a distinct identity from the department. This would bring the Authority closer to the Government of Canada and to Transport Canada. As a departmental corporation, it would be led by a deputy head, and this would offer important advantages in maintaining relationships with central agencies and other federal departments. However, the full benefits would be realized only if CATSA's deputy head were recognized as a full deputy, with a direct relationship to the Minister and central agencies and the ability to attend meetings of the deputy minister community.

Departmental corporations are, like CATSA, operational organizations (examples include the Canada Revenue Agency, Parks Canada, the Canadian Food Inspection Agency and the Canada Border Services Agency) and can be granted considerable financial and administrative flexibility to manage their affairs. Like Crown corporations, departmental corporations have a different legal personality from that of the Minister. On a day-to-day basis, it is operational focus more than organizational design that differentiates departmental corporations from government departments; they are intended to be less at arm's length from government than Crown corporations, but subject to fewer Treasury Board controls, when possible. Some are separate employers: they have their own employee classification systems and terms and conditions of employment. They have their own rules for general administrative policy, organization of the Agency, real property and human resources management. "The Treasury Board must approve the Agency's annual corporate plan and may direct that changes be made to it, which must be followed. In addition, the Treasury Board approves the Agency's annual spending plans and exercises the considerable influence over the Agency that this implies... Apart from the four agencies mentioned above, departmental corporations are treated exactly as departments in the *Financial Administration Act*. Their interaction with the Privy Council Office is comparatively rare, because of their infrequent involvement in matters of policy. In any case, departmental corporations would normally coordinate their influence

¹⁸ See CATSA Position Paper, *CATSA's Governance: The Choice of An Organizational Model* (May 2006), page 6.

¹⁹ One departmental corporation – the Canada Revenue Agency – reports to Parliament through the Minister, but this is a unique case.

on policy matters through the portfolio department.”²⁰ Such a departmental corporation could succeed CATSA as a separate employer for CATSA’s employees. As a departmental corporation, CATSA may be more easily integrated within the government’s security community.

On the other hand, there is no guarantee that financial and administrative flexibilities would be forthcoming. A departmental corporation would no longer benefit from the oversight provided by an expert Board of Directors, unless a Management Board is established, as in the case of the Canada Revenue Agency. An industry advisory committee could be established, but its recommendations would not carry the same weight as a Board of Directors with fiduciary responsibility for the organization. Members of a consultative committee are also more likely to serve the interests that they represent, rather than the broader interests of the organization, as fiduciary members are required to do. Finally, this change could be perceived as weakening CATSA in relation to Transport Canada.

The Panel concludes that there are important advantages as well as disadvantages to the Crown corporation model, and that the same can be said for a departmental corporation. To achieve its security mandate, CATSA needs to be close to government, so that it is in the security and intelligence loop and reflecting the priorities of the day. To achieve efficiency and serve the travelling public, CATSA must be responsive to industry concerns as well as those of passengers. As a departmental corporation, CATSA would be closer to government, but farther from its industry partners. As a Crown corporation, it is closer to industry and somewhat farther from the control of the government. Either way, something would be lost and something gained.

Recommendation 6.2

- (a) It is recommended that the Canadian Air Transport Security Authority either remain a Crown corporation or be transformed into a departmental corporation.
- (b) If CATSA remains a Crown corporation, there should be an increase in the level of compensation provided to Board members.
- (c) If CATSA becomes a departmental corporation, an advisory board representing the various stakeholders should be established. The Minister should appoint its members.

²⁰ Sussex Circle, op.cit., Annex Two, pages 27.

More important than its organizational structure, however, is CATSA's need to have a more normal array of management authorities – and with them, true accountability – for its mandates.

6.3 MANAGEMENT AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY

Normally, a Crown corporation has a significant degree of management control over its operations. CATSA, as we have seen in previous chapters, is strictly constrained by regulation and screening orders in carrying out its operations, including acquisition of equipment, qualification and deployment of personnel, and operational procedures. It has also been subject to rather strict financial controls. It has no capacity to set fees or to re-spend revenues and is more constrained in resource allocation in general than other Crowns. As noted by Sussex Circle:

The key considerations related to effectiveness are whether CATSA has the authority to:

- determine its own operational policies within a strategic policy framework set by Transport Canada;
- raise revenues through fees to cover its operating costs (including costs associated with increasing passenger volumes);
- monitor and evaluate the effectiveness of its own screening programs, according to standards set by Transport Canada and subject to periodic audit by the department; and
- deal with international partners on matters within its service mandate.

None of these matters is a function of Crown corporation status or not. Indeed, ... Crown corporation status ought, in principle, to be conducive to the fulfillment of these sorts of responsibilities, though under the present arrangement, it is not.²¹

²¹ *Ibid.*, pages 7-8.

We agree with this analysis. In the Panel's view, it is clear that CATSA suffers from too little financial, administrative and operational flexibility. As Sussex Circle concluded: "As we see it, the operating constraints currently imposed on CATSA are not paralleled in any comparable department/agency relationship in the Government of Canada."²²

Recommendation 6.3

Whichever organizational model is adopted for CATSA, the organization needs to be provided with increased flexibility in the areas of operations, finance and administration.

6.3.1 Operational authority and accountability: Who should do what?

Operational authority could be described as the capacity for an organization to make decisions in the operational domain that allows it to protect its interests and attain its objectives. For CATSA, these are primarily decisions concerning the operation of the screening function. CATSA, as well as the industry stakeholders, have asked for more operational flexibility:

- to operate within the basis of a Security Management Systems (SeMS)-based approach;
- to operate within a regime of less prescriptive PBS regulations;
- to operate within a more risk-based regulatory framework;
- to conduct its own infiltration tests with all needed material;
- to be able to conduct trials and manage the lifecycle of new equipment and screening techniques; and
- to benefit from less prescriptive *Measures* concerning screening officer rotation and resources at screening lines.

CATSA is accountable to Parliament through the Minister of Transport for effectiveness and efficiency in performing screening functions. Currently, there are few initiatives CATSA can take in this regard, since it must adhere to the *Security Screening Order* (SSO) approved by Minister of Transport on the advice of Transport Canada. There is some disconnect

²² Ibid., page 8.

between responsibility and empowerment, due to a lack of operational flexibility: in effect, CATSA could be held responsible for decisions taken by Transport Canada. In short, while according to the Act, CATSA should be accountable for performing screening effectively and efficiently, it is now accountable only in respect to the regulations and orders, even if they are less than effective or efficient.

It was apparent to the Panel and to many stakeholders that clarification is needed concerning the operational mandates of CATSA and Transport Canada. While it is clear that the Department must retain the responsibility to establish national air transport security policy and to regulate accordingly, and for CATSA to execute the screening functions, clarity is needed on who should decide the operational policies and procedures needed to perform the roles assigned to CATSA as the operating authority. CATSA thinks it should determine the 'hows,' while Transport Canada insists they are to be determined within the SSO. As a research report prepared Sussex Circle puts it:²³

Rather, the roots of these sorts of problems lie in differing views of the respective places of Transport Canada and CATSA on the aviation security policy continuum. Or to put it in simpler terms, Transport Canada and CATSA need first to agree on who should be doing what.... Where these boundaries (policy as set in the strategic context at the departmental level and the operational policy established in an operating agency) are not clear or are not mutually accepted, the results are typically miscommunication, poor cooperation and all the inefficiencies and frustrations that result from that. This is what we have observed between CATSA and Transport Canada.

This issue calls for action at two levels: firstly, mutual acceptance of the mandate needs to be confirmed and practical cooperative mechanisms installed; secondly, the Act needs to be clearer about the respective weight to be placed on effectiveness and efficiency, and this needs to be addressed within a more results-based regulatory framework. There is also a need to rationalize and reconcile the Corporate Planning and Budget exercise, as well as development of the Minister's Letter of Expectations.

²³ Ibid., pages 9-10.

Recommendation 6.4

- (a) In order to carry out its mandate effectively, CATSA should be responsible and accountable for operational policy and decisions (including deployment of human resources and the lifecycle management of its assets), while Transport Canada would retain responsibility for overall aviation security policy, strategy and legislation.
- (b) These responsibilities and accountabilities should be clearly communicated at all levels of both organizations, and their acceptance needs to be carefully monitored.

An important area of operational responsibility relates to decisions about capital equipment. CATSA employs more than \$500 million worth of high-technology equipment in its screening operations across the country. Some of this equipment was inherited in 2002; most has been purchased since then, applying technical standards set by Transport Canada. It was important for Transport Canada to provide this technical expertise in CATSA's early days. Now, however, the Crown corporation is in a position to assume responsibility for its capital program.

New technology options are rapidly becoming available and CATSA, as the operating agency, needs to be able to assess these options against the lifecycle costs and staffing implications of current equipment and approaches. To achieve optimal value-for-money decisions, we recommend that the operating agency – CATSA – be given responsibility for managing the full lifecycle of its capital equipment. This means that CATSA needs the capacity and authority to carry out research and development to assess the available options, to establish performance standards, to acquire and deploy new equipment, to maintain it and to plan for its replacement. Transport Canada should provide input via its review of CATSA's Security Plan and Corporate Plan and Budget. CATSA would be accountable for achieving value for money in and for the security effectiveness of its decisions on capital equipment, as in all other areas of its operations.

Recommendation 6.5

CATSA should have full responsibility for the lifecycle management of its capital equipment, including research and development, procurement, maintenance and replacement.

6.3.2 Financial authority and accountability

An organization has financial flexibility when it commands sufficient funds, controls their allocation and the time period in which funds are expended, and determines how they will be used. CATSA and almost all the stakeholders have asked for an expansion of CATSA's financial authorities. CATSA has requested non-lapsing funds through carry-forward and cost recovery, creating a contingency fund through a revolving fund or a net-voting authority, and an expedited budget mechanism to respond quickly to incidents. These requests are justified by the flexibility needed to finance operations and to adapt to specific and evolving threats. The Panel agrees that it is an unfortunate practice when CATSA must reduce staff on the pre-board screening lines or limit overtime in the last months of the fiscal year in order to balance its budget. Nor does the Panel accept that limitations on overtime staffing, solely for budgetary reasons, are reasonable in times of a specific threat to air security. The Panel also thinks that CATSA should have the authority to deploy resources according to the requirements of its mandate. Sussex Circle observed that

It is not uncommon for departments and agencies to have the ability to reallocate resources, to have a determining voice in the acquisition of capital equipment (within limits), and certainly to manage the deployment and location of human resources. It is increasingly common for departments and agencies to have net-voting authority.²⁴

The Panel is of the view that, whether CATSA is a Crown corporation or becomes a departmental corporation, it is important that certain financial authorities be provided, so that:

- CATSA's appropriations recognize the impact of changes in traffic volume on its costs incurred;

²⁴ Ibid., page 10.

- CATSA may conduct cost recovery and revenue generation activities, under certain conditions;
- CATSA may carry forward unused capital and operating funds, preferably as non-lapsing appropriations;
- CATSA may move funds from one budget item to another; and
- CATSA may make urgent budgetary decisions when needed, under the proper controls.

Recommendation 6.6

We recommend that CATSA's budget reflect passenger volumes as well as productivity gains realized from enhanced technologies and procedures. CATSA should also be provided with the capacity to generate revenues, to recover costs in line with federal government policies, to carry forward operating funds, to re-profile capital and to transfer operating funds between budget items. These flexibilities should be awarded once CATSA has demonstrated it has the appropriate procedures and systems in place.

6.3.3 Administrative authority and accountability

Administrative flexibility may be described as an organization's capacity to make decisions in the administrative domain that allow it to protect its interests and attain its objectives. These may include spending plans outlined in the annual corporate plan, such as pilot projects; spending decisions, such as purchase of equipment; and human resources management.

As mentioned above, as a Crown corporation, CATSA has greater administrative flexibility than a government department or agency. It is, by definition, a separate employer with its own organizational structure, rates of pay and relations with employees. It also has considerable latitude in its approach to contracting, provided it demonstrates probity and achieves value for money. This is particularly important to an organization that purchases and maintains expensive capital equipment and that delivers its core programs through service contracts. As an organization of government with significant contracting responsibilities, CATSA should aim to become a leader in contract management.

If CATSA becomes a departmental corporation, it could lose these administrative flexibilities, unless they are expressly granted by the Treasury Board.

Recommendation 6.7

We recommend that, if CATSA becomes a departmental corporation, it remain a separate employer, be granted the same contracting authorities that it has as a Crown corporation and the maximum administrative flexibilities allowed for under the *Financial Administration Act*.

Transport Canada's oversight of CATSA's corporate planning process has created administrative limitations, in that CATSA has been discouraged from, or indeed prevented from, pursuing innovative ideas for the delivery of its programs. One example is its proposal to test the feasibility of using canine units to supplement the detection capability of its existing equipment. Without commenting on the merits of this particular proposal, we observe that CATSA needs to have the operational and administrative room to explore and test alternative methods in order for innovation to take place. This means that it should be encouraged to undertake appropriate pilot projects, in consultation with its partners, and assume full accountability for the results achieved.

FUTURE AVIATION SECURITY IMPLICATIONS

7.1 LOOKING AHEAD

There is a natural tendency for security measures to focus on past events and thus to be reactive rather than proactive. After the Air India Flight 182 tragedy, Canada pushed forward with such security measures as passenger-baggage reconciliation, to prevent bags being placed on aircraft without the owners accompanying them. After the September 11 attacks, attention was re-focussed on preventing dangerous objects from reaching the aircraft cabin. The recent alleged terrorist plot in London resulted in an immediate ban on liquids and gels in carry-on luggage. Although these are appropriate responses to specific threats, we must expect that terrorists will be looking for new methods of attack calculated to evade existing security measures. This puts pressure on the system to be able to predict the nature of future attacks, assess the risks, devise solutions and set priorities for future enhancements to Canada's aviation security system. Because resources are not unlimited, and some of the potential solutions are very costly, decisions must be made on a sound risk assessment basis.

We wish to underline the importance of instilling a culture of not only learning from past events (including mistakes), but also of looking ahead to identify the next possible threat to Canada's aviation security system. Most important, continuous and concerted efforts need to be made at the national level within and among government organizations, such as Transport Canada and CATSA. While both organizations clearly do some

forward-looking analysis, we did not find evidence of a systematic approach to anticipating possible future acts of aviation terrorism.

In this era of rapidly changing technology and terrorist tactics, relevant intelligence and prevention information needs to be shared and analyzed on an ongoing basis. As discussed, the Security Management System approach expects all employees, whether they have expertise in operations or high-level threat analysis, to become partners in an overall security culture that encourages them to be proactive, creative and involved in identifying threats and finding solutions to them. For example, brainstorming sessions and other such exercises should be standard in each organization so that the issue of predicting, anticipating and dealing with threats is always fresh in the minds of employees.

Transport Canada, with its responsibility for overall aviation security policy, should take the lead to instil a forward-looking culture throughout the aviation security system. Within the Department, one approach would be to adopt a rigorous and systematic practice of anticipating future threats and build a requirement into its security planning system so that all security partners do the same.

Recommendation 7.1

We recommend that Transport Canada and CATSA take steps to instil a culture of continuous learning from past events and forward-looking threat assessment throughout their organizations, and in collaboration with other security partners.

7.2 AVIATION TRENDS

Projecting future trends is always uncertain, especially when a multiplicity of variables must be taken into consideration. However, there is consensus among experts that the volume of commercial air traffic is likely to continue increasing, perhaps substantially, over the next decade. There is strong evidence of rising demand for both passenger and cargo transport, as the rebound from the September 2001 depression of the aviation sector continues. Expanding markets and liberalized trade are positive factors.

The growth of Asian prosperity will ensure growing trade and travel between Canada and the emerging Asian economic giants. Airline alliances, such as the Star Alliance, have developed to coordinate flights, obtain feeder traffic and increase efficiency in operations. Ongoing air treaty negotiations, such as those between the United States and the European Union, could further stimulate demand for air travel. In North America, the desire to travel by aging baby boomers during their leisure years may also boost the demand for air travel.

As depicted in table 7.1, Transport Canada forecasts that annual growth rates in air passenger traffic will average 5.3 per cent in the short term (2003-2008), 4.3 per cent from 2003 to 2013, and 3.8 per cent over the longer term (2003-2018).

7.1 Forecast growth in air passenger traffic

Forecast growth in air passenger traffic ¹ – all reporting airports				
Major, regional/local and charter carriers				
Average annual growth rates (per cent)				
Year	Domestic	Transborder	International	Total
1993-2003	2.5	2.2	4.3	2.7
2003-2008	4.4	6.3	7.4	5.3
2003-2013	3.5	5.3	6.0	4.3
2003-2018	3.1	4.7	5.3	3.8

Source: Transport Canada, Economic Analysis Directorate, *Transport Canada Aviation Forecasts 2004-2018* (September 2005)

Similar growth is expected in other countries. The International Air Transport Association (IATA), an industry association representing the world's leading passenger and cargo airlines, predicts an annual average growth rate of 5.6 per cent between 2005 and 2009 based on the airlines' own projections.²

¹ Enplaned and deplaned revenue passengers.
² IATA, *Passenger and Freight Forecast 2005-2009* (October 2005).

In the freight sector, Transport Canada predicts an annual growth rate of 5.7 per cent from 2003-2013 and IATA forecasts 6.3 per cent for the period 2005-2009.³

Projections like these are dependent upon the reliability of information taking into account a variety of factors, and are tied to forecasts of future economic growth and social trends. There are potential shocks to the system that are difficult to factor in, such as the effects on air travel of another pandemic, a sharp rise in oil prices or another deadly air terrorist incident. Even the threat of a terrorist attack, such as the uncovering of the alleged plot to bomb trans-Atlantic aircraft in the U.K., can dampen the desire to fly. Despite these factors, the confidence with which projections of future growth is presented rests on some solid factors.

Meanwhile, the aviation industry is undergoing significant changes in the way business is conducted, in large part due to technological developments. New wide-body aircraft that can seat up to 800 passengers on a single flight are coming on stream. Airlines are replacing fleets with more fuel-efficient equipment and investing in automated and off-site check-in processes and reservation systems designed to improve efficiency and passenger service. Developments such as these will add capacity and efficiency into the system, putting additional pressure on airport passenger processing, including passenger, baggage and cargo screening.

At the same time, air taxis and microjets, which take advantage of smaller, less expensive jet engines, computerized cockpits and composite materials, and can carry small numbers of passengers (typically four to six), could become attractive alternatives to regular commercial air travel. Smaller satellite airports could be used to accommodate this traffic and the growing passenger and cargo demand, especially to alleviate pressure on the large hub airports.

Airports are among the most advanced sectors of the economy, with major building programs at many of the major international airports adding new terminals and runways, and investment in maintenance and rehabilitation of existing infrastructure. In Canada, between 1992 and 2003, airports invested or committed over \$8 billion to improve facilities.⁴ International

³ Transport Canada, Economic Analysis Directorate, Transport Canada Aviation Forecasts 2004-2018 (September 2005); and IATA, *Passenger and Freight Forecast 2005-2009* (October 2005).

⁴ Canadian Airports Council, *A Competitive Flight Plan for Canada's Air Infrastructure – A Policy Paper for the Government of Canada* (June 2006).

airports in Toronto and Vancouver are currently rebuilding and adding new multi-million dollar terminals. Airports in Ottawa, Calgary, Edmonton, Montreal, Victoria and Regina, as well as others across the country, have recently expended substantial sums on airport improvement projects. Winnipeg and Halifax airports have also announced building programs that will soon begin.

Thus, capacity in the system is expected to be available to handle projected demand. Anticipated technological advances in navigation and air traffic control systems also promise increased system capacity. These growth projections have significant implications for security.

7.3 TECHNOLOGY TRENDS

Increased passenger and flight volumes, in themselves, pose significant challenges for security. Very large aircraft, and the fast turn-around times needed to make them economical to purchase and maintain, will result in large numbers of passengers attempting to pass through the airport at the same time. This can be expected to create further pressure throughout the airport, including at the security screening points during peak travel times, normally early morning and late afternoon.

When the impact of new technologies is factored in, the challenges may be both alleviated and made more complex:

- As Unmanned Air Vehicles (UAVs) move from the military to the civil aviation sector, robotic navigational technologies become more pervasive.
- FANS (Future Air Navigation Systems), developed by NASA, permit on-board satellite-assisted navigation that renders ground control unnecessary.

New technologies also present opportunities for new forms of security:

- Lighter-than-air vehicles (also known as airships) may be deployed in the stratosphere as telecommunication 'stratellites' that could also be used for security surveillance.
- Management of transportation services is changing dramatically as a result of the information technology revolution and market

deregulation. Supply chains can be re-engineered to produce inventory visibility in real time. Passengers will be processed online from home to destination.

While these technologies offer enhanced capacity for tracking, monitoring and security control, they also offer opportunity for hostile cyber attacks potentially capable of incapacitating the system or creating air disasters. Contemporary crimes such as identity theft raise issues of concern to aviation security, since terrorists could manipulate identification to breach security controls. This challenge in turn encourages the introduction of greater use of technological solutions, such as biometrics, as a verifiable security check on identity.

Existing screening equipment currently deployed at Canadian airports is designed to detect dangerous or potentially dangerous concealed items on passengers and in carry-on and hold baggage. This represents a considerable investment. CATSA has deployed over 6,000 pieces of equipment utilizing X-ray, Computed Tomography (CT-X), and explosive trace detection technologies to support its screening operations in checking both carry-on and hold baggage.⁵ However sophisticated, and however effective at detecting what it was designed to detect, this equipment is nonetheless challenged by the ingenuity of those who potentially have access to new and difficult-to-detect substances and methods. For instance, component parts for an improvised explosive device could be assembled and deployed during flight. New and ingenious methods of concealing weapons or explosive devices within apparently innocuous objects such as liquids or gels also pose a threat. Certain kinds of dangerous chemicals, as well as biological and radiological agents that are difficult to detect, also present a challenge for authorities.

There is a wide range of options currently available or in development that promise to deliver better detection of dangerous materials and methods. These include trace explosive detection portals, backscatter X-ray and millimetre wave imaging machines, and projected techniques using nuclear technologies and fluorescent polymers.⁶ The trace explosive detection portal, also referred to as a “puffer,” is designed to screen passengers carrying explosives. It is a walk-through portal that passes air gently over the person from head to toe causing the release of any particles

⁵ CATSA 2006 Annual Report: Measuring for Results.

⁶ Information from CATSA, U.S. Transportation Security Administration (TSA); U.S. TSA Press Release, “Reagan National Airport and Washington Dulles International Airport Unveil Explosives Detection Trace Portal Machines,” January 9, 2006.

that are naturally absorbed by or clinging to a person's clothing or body. These particles or vapour are drawn into the machine for analysis and can instantaneously indicate whether that person is carrying an explosive device or has come into contact with explosive substances. Such machines have already been deployed in other countries, including at passenger screening points in some U.S. airports by the Transportation Security Administration. However, it has been found that an airport environment is different from a laboratory. Problems of reliability have been encountered, including an unacceptably high number of false readings due in part to environmental factors such as dust, dirt and fuel fumes that are typically found in airport terminal buildings.

The detection of liquid explosives is another area where technology manufacturers are developing equipment that is more affordable, fast, reliable and easy to use. While systems already exist, some have limitations and may not fit all the needs for aviation security. For instance, one device, using a laser beam, can analyze the contents of a clear bottle but is unable to see through opaque containers.

There are a number of caveats that must be applied to the promise of these technologies. Firstly, they are still very expensive, even though prices are coming down. Advanced CT-X machines currently employed in hold baggage screening, for example, cost more than \$2 million per unit.⁷ The more complex the equipment, the longer the downtimes caused by mechanical failures, the more that must be spent on maintaining trained service people with rapid response capability, and the more that must be invested in system redundancy to avoid passenger backups.

Since its inception, CATSA has invested over \$500 million in capital equipment. Much of the equipment is technologically advanced, but also requires periodic updating. For depreciation purposes, all capital equipment used by CATSA, such as the X-ray and explosive detection machines, is considered to have a useful life of seven years. We heard from some European airports that the EU would like screening equipment to be updated after only three or four years to take advantage of new technology. If equipment is continually replaced prior to being fully depreciated, then this is an added cost burden. Adopting the latest technology and maintaining the highest degree of security in a cost-effective manner has serious public policy implications.

⁷ The cost of a CT-X 2500 model is \$1.1 million; a CT-X 9000 costs \$2.2 million.

Some of the technologies give rise to privacy and human rights concerns (for instance, sophisticated techniques like backscatter X-ray machines that produce near 'nude' images). Others have concerns about the potentially harmful health effects such as the radiation used in scanning people. The backscatter X-ray portal is similar to trace explosive detection portals in that a person is scanned by a single low-dose X-ray beam moving rapidly over their form in the machine. This technology produces a highly realistic image on a computer screen. The image enables the operator to detect both concealed weapons and substances on the person being screened. Suppliers of such technology realize that privacy issues are very much a concern and have been improving the system's masking techniques to hide body parts the image produces. A solution that we encountered in the U.K. is to give passengers requiring a search the option to select between a hand search and a backscatter X-ray where images are viewed by screening officers of the same sex.

A warning might also be in order concerning the purchase of new screening technologies: there is a growing private sector security industry engaged in research and development of screening technologies. While this is the source of innovation and for that reason should be encouraged, some of the equipment being developed is of dubious capability. This places an additional burden on government to maintain its own informed technical capacity to objectively assess the claims of industry on behalf of products, many of which will find their most important market in the public sector. We are satisfied that Transport Canada and CATSA have this capacity to test and assess new technologies and we note how important it is that this capacity be maintained within government in support of objective and appropriate procurement decisions. We recommend that this capacity should most appropriately be lodged within CATSA, as the agency that deploys and operates screening equipment in compliance with expectations set by Transport Canada. In this role, CATSA should take into account human resources considerations, such as the competencies required of screening personnel and their managers, before the acquisition and implementation of new technologies and screening processes.

Recommendation 7.2

It is recommended that CATSA have responsibility for the assessment (including pilot projects) of emerging technologies and techniques in the detection of potential threats, as part of its lifecycle management of its capital program.

A promising aspect of screening is the reconceptualization of what it means to screen 'persons' and 'things.' Future technologies may permit people to be screened without divesting their carry-on baggage, emptying pockets or removing shoes. Integrated scanning units are being developed that perform multiple functions (detect explosives in shoes, metal objects and explosives hidden on the passenger); no removal of coats or contents of pockets is required. Manufacturers claim a throughput of 240 passengers per hour, with consequent reductions in staffing requirements. The Kelowna and Vancouver airports have expressed interest in participating in a pilot project to test this type of equipment. In five to 10 years, screening technologies are expected to be available that could be imbedded in the walls of a hallway. These would be invisible to passengers and much less invasive than the current approaches.

Behavioural analysis is another innovation that could be used to identify higher-risk passengers for more thorough searches. Screening techniques such as this involve a mix of technology and human judgment.

Technologies under development claim to be able to detect malicious intent in individuals and include voice analysis (measuring stress levels) and physiological response (polygraph-like tests). For example, the Suspect Detection System (SDS) consists of a booth in which a three-minute polygraph is administered through voice recording to discern whether a person may have criminal intent, based on the principle that fear will be reflected in measurable psycho-physiological parameters. If specific parameters are triggered, a further face-to-face examination is conducted. The U.S. Transportation Security Administration has begun testing of Israeli-designed SDS technology at one American airport.

There are also claims made on behalf of remote sensing technologies, like electromagnetic neurological imaging, which at present sound more like science fiction than realizable technology. There seems little likelihood that all of these speculative projects will be coming to fruition in the near future. In any event, were they to prove practicable, they would raise serious privacy issues and concerns about the objective value of the

indicators they claim to detect. For instance, the identification of stress in an individual might have a number of innocent explanations, and might even be linked to the relatively high stress experience of air travel – or of being tested for stress indicators under such conditions. We were not sufficiently persuaded by the available evidence concerning technologies that claim to measure an individual's intent to conclude that they should be developed for use at Canadian airports within the coming years.

The exercise of human judgment in screening for behaviour of passengers can be taken more seriously. Some countries, notably Israel, employ trained frontline personnel who make initial judgments regarding risk levels of passengers based on behavioural observation. This triage of passengers into high-, medium- and low-risk streams results in more focus being placed on the individuals displaying higher risk. Elements of this approach are being adopted at some European airports. In the United States, Boston Logan Airport has pioneered a program that similarly streams passengers according to estimated risk, and the Transportation Security Administration is piloting a program called SPOT (Screening of Passengers by Observation Techniques) that may be applied at a wider range of U.S. airports. These programs rely upon observation of atypical behaviour patterns to identify suspicious persons who are flagged for closer attention. It is important to note that these programs do not attempt to extrapolate presumed intentions, but merely observe anomalous external behaviour.

We have some concerns about the application of this approach in Canada. However interpreted, it implies a degree of discretion assigned to frontline personnel to make judgments about passengers – judgments that might have serious impact on individuals. We note that the threat environment in some other countries greatly exceeds anything experienced in Canada; consequently there is widespread acceptance in Israel, for example, of security measures that might not be as acceptable to Canadians. We would note as well the danger of such a system of passenger analysis being misunderstood as 'profiling,' which in its ethnic, religious and racial forms is generally seen as inappropriate, if not illegitimate, in Canada. In fact, these implications are neither necessary nor inevitable if such an approach is planned and implemented properly. However, there would certainly be public perception and civil liberties issues that must be taken seriously.

Widespread adoption of the behavioural approach may require redesign of existing airports. This type of risk triage is intended to facilitate throughput of low- and medium-risk passengers, while screening

resources concentrate on the high-risk stream. For this to be effective, the airport must be designed so as to accommodate the process efficiently. We note in this regard that Ben Gurion International Airport in Israel was designed with multiple layers of security in mind. However, the airport also has a relatively low volume of passenger traffic – about 30 per cent of the total volume of passenger traffic at Pearson International in Toronto.⁸

Despite our reservations about the introduction of the behavioural analysis method as an additional type of screening tool, the Panel recognizes that its application is being both tested and adopted in a few other countries. Before the adoption of such a technique is considered for Canada, it would be necessary to review international experiences with this method and to carry out carefully planned and controlled pilot projects in Canada in order to assess such things as the accuracy of the behavioural analysis process, the competencies and training required, and the impact on the overall efficiency and effectiveness of screening.

7.4 IMPACT ON CATSA

It is clear that in the future, screening for things – up to this point CATSA's staple activity – will become more automated and less labour-intensive. As new, more sophisticated technologies and techniques become a feature of aviation security, more specialized and highly trained personnel will be required to operate and interpret the outputs of the equipment and assess for behavioural screening. Future requirements could also involve new responsibilities for CATSA, such as inspection and verification of identity against travel documents, including boarding passes.

The precise forms that future screening will take remain unclear at present, as considerable uncertainty is attached to the viability and acceptability of emerging technologies and techniques. The general direction is, however, clear: as technological solutions advance, greater emphasis will shift toward development of the human skills needed to

⁸ Ben Gurion Airport processed 9 million passengers in 2005 (Israel Airports Authority website: www.iaa.gov.il). Toronto International Airport had 29.9 million total passengers in 2005 (Greater Toronto Airports Authority website: www.gtaa.com).

make the risk assessment decisions that are at the heart of this process. This further highlights the importance of making timely intelligence information available to the frontline screening staff who will need to have the background and capacity to understand the information and apply it in on-the-spot decision-making. Any such transition remains some way down the road, but we are satisfied that this will be the general direction over the next decade. If so, there are a number of important implications for CATSA as an organization.

As new forms of weapons and explosives and new techniques for concealing and deploying them are developed, CATSA will have to develop new and better means to detect them. As the requirements for screening shift in response to new technologies and new threats, as well as higher volumes and more diversified traffic, CATSA requires the flexibility to adjust its methods and operations to meet the new challenges. Collecting information and sharing best practices on screening techniques and technology with the international community will help the organization stay abreast of developments and make it more difficult for terrorists to defeat the systems put into practice.

Our vision for CATSA would see it becoming Canada's expert organization for delivering aviation security screening by being fully responsible and accountable for the practices, procedures and operations necessary to protect the travelling public. With management authority and accountability for all aspects of its operations, as recommended in this Report, CATSA will be well-placed to efficiently deliver the level of screening effectiveness and customer service that Canadians expect, and that industry requires to remain competitive. Transport Canada will remain the lead government organization for aviation security and will be responsible for providing strategic direction and establishing a results-based regulatory framework as the roadmap. Freed of operational details, Transport Canada will be able to focus on quickly closing known gaps and developing proactive strategies for the aviation security sector as a whole. Together, the two organizations, and their partners in aviation security, should be better able to prepare and respond to the challenges of today and those in the future.

OTHER OBSERVATIONS

The Panel's Terms of Reference invited us to draw to the Minister's attention any important issue that we encountered during the course of our work:

Other issues: The Panel may inform the Minister of other important issues that come to its attention through its research, analysis or consultations.

At the same time, the Terms of Reference specifically excluded from our mandate the making of recommendations concerning the Air Travellers Security Charge (ATSC):

In its December 2001 Budget, the Government introduced the Air Travellers Security Charge (ATSC) to fund aviation security initiatives. Amounts raised by the ATSC are attributed to the Consolidated Revenue Fund and not directly to CATSA or any other government entity with security responsibilities. The work of the Panel will *not* extend to the current ATSC structure, level or impact on the aviation industry. Advice is not being sought from the Panel with respect to funding sources, mechanisms and levels applicable to CATSA.

However, throughout our consultation process, many stakeholders made reference to the ATSC in their submissions and presentations and were very preoccupied with it. We therefore provide some observations on the ATSC, without making specific recommendations.

The Panel also heard from several airports that the requirement to provide facilities free of charge to an increasing number of federal departments and agencies has put undue financial burden on them. This chapter also includes some comments on this issue.

8.1 THE AIR TRAVELLERS SECURITY CHARGE

Budget 2001 provided \$2.2 billion to enhance aviation security over a five-year period ending in 2006-07. To fund this increased level of aviation security, the government introduced the ATSC, to be paid by air travellers effective April 1, 2002. The *Air Travellers Security Charge Act* was passed to create the ATSC¹.

Enhanced aviation security initiatives that would be funded by the ATSC included:

- an enhanced regulatory regime;
- additional Transport Canada security inspectors;
- the installation of reinforced cockpit doors on passenger aircraft;
- increased policing presence at airports;
- the establishment of the RCMP's Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP); and
- the creation of CATSA to be responsible for the screening of passengers and their luggage.

Some \$1.942 billion, or approximately 88 per cent of the \$2.2 billion, was earmarked for CATSA's budget to cover the last three initiatives.

The ATSC is managed by the Department of Finance. There is no direct mechanism that links the ATSC to the security expenditures. ATSC revenues flow directly to the Consolidated Revenue Fund. Air security expenditures, including CATSA's appropriations, are determined by

¹ *Air Travellers Security Charge Act*, 2002, c. 9, s. 5.

parliamentary appropriations. The intention, however, is that revenues from the charge would be equivalent to the level of required expenditure for the enhanced security initiatives over a five-year period. There have been periodic adjustments in the level of the charge since its inception as the financial requirements have changed.

In Budget 2003, following a review that involved consultations with stakeholders, reports by independent consultants² and a significant upward revision of Transport Canada's forecast of air passenger traffic, the ATSC was reduced. In Budget 2004, the ATSC was reduced a second time, based on "updated revenue and expenditure projections," a revised forecast by TC of growth in air passenger traffic and CATSA's 2003 *Annual Report* that revealed 2002-03 operating funds were not all spent. Again in Budget 2005, after a third review of the charge, the ATSC was reduced again, based on "updated information for revenue and costs;" the Auditor General's first *Report on the ATSC*; and CATSA's 2004 *Annual Report* that showed some 2003-04 operating funds would be unspent. Finally, in Budget 2006, ATSC was recalculated to reflect a one-percentage-point reduction in the GST. The ATSC reductions are represented in table 8.4.

During our consultations, stakeholder representatives – the Canadian Airports Council (CAC), the Air Transport Association of Canada (ATAC), airport authorities and the air carriers in particular – strongly expressed their opposition to and concerns with the ATSC. They argued that in principle, all costs associated with the protection of national security should be borne by the federal government and not by the civil aviation industry – and ultimately by the air passengers. The industry also expressed the view that the ATSC is not transparent, not properly accounted for, and not appropriately invested in the air transportation industry.

² Independent Review of the Finance Canada Revenue Model for the Air Travellers Security Charge. Geoffrey D. Gosling, Ph.D. (March 2003).

Air Travel Demand Elasticities: Concepts, Issues and Measurement. David W. Gillen, William G. Morrison, and Christopher Stewart MBA, Wilfrid Laurier University (January 2003).

Air Travellers Security Charge (ATSC) and Low Cost and Regional Air Carriers. Sypher: Mueller International Inc. (January 2003).

8.1: ATSC rates³

ATSC rates (\$ per enplaned passenger)					
Effective date	April 1 2002*	March 1 2003*	April 1 2004*	March 1 2005*	July 1 2006* ⁴
Domestic (One-way)	\$12.00	\$7.00	\$6.00	\$5.00	\$4.95
Domestic (round-trip)	\$24.00	\$14.00	\$12.00	\$10.00	\$9.90
Transborder	\$12.00	\$12.00	\$10.00	\$8.50	\$8.42
Other international	\$24.00	\$24.00	\$20.00	\$17.00	\$17.00

(*amounts include the GST or the federal portion of the HST where applicable)

8.1.1 Federal funding or separate security charge

Some of the more compelling arguments presented by the industry stakeholders for having aviation security funded by the federal government include the following:

- The State is the real target of the security threat and acts of terrorism are not committed against the aviation sector, per se. Accordingly, the State has an obligation to protect its sovereignty, its assets and its citizens.
- The ATSC unfairly discriminates between modes of transportation. This discrimination provides a competitive advantage to other modes of transportation, such as marine and rail (where, it is claimed, security costs are borne by the general taxpayer) at the expense of the air transportation industry.

³ Budget documents, Finance Canada.

⁴ ATSC rates are structured to include, where applicable, the Goods and Services Tax or the federal portion of the Harmonized Sales Tax (GST/HST). As a result of the GST/HST rate reduction, certain technical adjustments to ATSC rates are required in order to ensure that consumers receive the full benefit of the rate reduction. The ATSC rate for other international air travel is not subject to the GST/HST and remains unchanged.

- There are many fees and charges already directly or indirectly paid by the traveller that should cover the cost of aviation security. Airport Authority costs, such as rent and taxes paid to the government, are passed on to the air carriers and subsequently to the air traveller. The airport charges air carriers landing fees, terminal use fees and local airport security fees that are also passed on to the passenger through the price of a ticket. In addition, the air fares are subject to GST, provincial taxes, fuel taxes and airport improvement fees.

The Panel notes that there are good arguments as to why the cost of aviation security should be borne by the air transportation industry:

- The air transport industry requires specific security measures.
- The enhanced security measures are an integral component of the safe and secure transfer of passengers from one point to another. Therefore, the air travellers are the primary beneficiaries.
- If the federal government assumed the cost, it would be borne by the general taxpayer and those who do not fly would be subsidizing those who do.
- The enhanced security measures provide a significant economic benefit to the aviation industry. Without security, customers would fly less and the industry would suffer from these customer choices. It could be argued that without a reasonable level of security, the added liability cost could put some air carriers out of business.
- This ATSC represents very little by comparison to the other indirect costs that the air traveller pays: for illustrative purposes, a \$415 return ticket between Ottawa and Toronto would cost the passenger an extra \$70 in fees and charges, including the ATSC. Out of the total price of \$485, the \$9.90 represents approximately two per cent of the cost and has a marginal impact on the customer's purchase decision.

Should aviation security initiatives be funded by the federal government or through the ATSC? There are strong arguments in favour of either case. However, the imposition of a separate charge to fund security initiatives is in line with international practice⁵ and the Panel does not find the imposition of an ATSC unreasonable.

8.1.2 Transparency in accounting for and use of the ATSC

Industry stakeholders made the case that if there must be an ATSC, it needs to be transparent, properly accounted for and appropriately invested in the air transportation industry.

How the federal government intended to spend the ATSC revenue seems to be a source of misunderstanding. As was previously noted, funding was to be provided for incremental security-related costs incurred after 9/11 and the ATSC was to cover these costs over a five-year period. CATSA's five-year budget was to cover approximately 88 per cent of the total amount, with the remainder to be allocated to Transport Canada for additional transportation security inspectors and to the air carriers to help fund the reinforcement of the cockpit doors on passenger aircraft.

Stakeholders claimed that there is currently no transparency or comprehensive accounting for how the ATSC is spent. As a result, the industry has no confidence that the revenues from the charge are entirely invested in transportation security. The Department of Finance is responsible for managing the ATSC and regularly monitors the revenues and expenses, adjusts the rates to ensure revenues match expenses over a five-year period and publishes the results of its reviews. The results of the latest review released in August 2006 are provided in table 8.2.

⁵ The U.S. imposes a passenger security fee of \$2.50 U.S. per enplanement with a \$5 U.S. maximum per one-way trip. They also impose a security infrastructure fee on the carriers. Collectively, these fees recovered approximately 43 per cent of TSA's security expenses in 2005. In Europe, security activities are paid for by a combination of stakeholders, including airports, air carriers, passengers and the States themselves.

8.2: ATSC revenues and expenses⁶

ATSC revenues and expenses (\$ million)							
Year	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	Total
	(Audited)			(Forecast)			
ATSC Revenue	0	445	420	390	350	365	1,970
Expenses ⁷	40	210	260	310	410	415	1,645
(Deficit)/ Surplus	(40)	235	160	80	(60)	(50)	325
Cumulative (Deficit)/ Surplus	(40)	195	355	435	375	325	325

As indicated in table 8.2, the Department of Finance forecast a cumulative surplus of \$325 million by the end of 2006-2007. However, Budget 2006 provided new funding of \$133 million over two years for CATSA to manage increased operating expenses associated with passenger screening and to deploy new equipment for several airport expansion projects. These additional expenditures will reduce the projected surplus to \$275 million by the end of 2006-07. As a result of this increase in expenditures and in order to provide some latitude to address cost pressures in the future, the Department of Finance decided not to further reduce the ATSC.

The report from the Department of Finance combines all the aviation security expenses and does not break them out by initiative or by department or agency. The Panel tried to assess CATSA's appropriations against the ATSC expenses to the end of 2006-07 to determine how they measured against their Budget 2001 target of 88 per cent of the total amount (\$1.942B of \$2.2B). However, the Department of Finance reports capital expenditures on a depreciation basis and CATSA receives its appropriations on a cash basis, making this comparison impossible to do from publicly available documents.

⁶ Department of Finance *Updated Financial Information on Air Transportation Security*, August 25, 2006.

⁷ Expenses reflect accrual accounting basis and include operating and depreciation expenses.

The Panel supports annual public reporting of the ATSC. Transparency could be improved by showing expenditures by program or by department and agency. It would also be useful if the report would also report capital expenditures as they are appropriated rather than on a depreciation basis. This would be consistent with how the \$2.2 billion aviation security budget is allocated and with how CATSA reports capital expenditures.

Stakeholders made the case that if the ATSC continues to be levied, it should be invested only in air transportation security. It was suggested that all or part of the ATSC should be credited directly to CATSA's appropriations. CATSA's funding would then be linked directly to passenger growth and related workload increases. It was also argued that the surplus should be used to fund additional screeners and improved equipment and to compensate airports for lost commercial opportunities deriving from the large amount of space required for the PBS screening points.

The Panel notes that security costs are an important issue for airports. The larger airports already pay substantial rent to the government and some are experiencing significant new infrastructure costs to meet traffic demands, whereas the smaller airports lack an adequate revenue base to recoup the additional costs imposed by post 9/11 security requirements.

On the other hand, the Panel observed that CATSA invested millions of dollars to install their HBS equipment within existing airport baggage handling systems. In some cases CATSA funded airport modifications, including the replacement of baggage handling systems and expansions to baggage halls. In order to have sufficient space for expanded PBS screening points, CATSA invested in architectural modifications and/or reallocation of terminal space. CATSA and the Canadian government incurred these expenses to offset some of the burden necessitated by the aggressive schedule for the installation of 100 per cent HBS to meet Canada's international obligations.

In conclusion, the Panel notes that the government has decided to retain the ATSC to fund aviation security initiatives, is committed to periodically review and report on the ATSC and will use the surplus to fund increased operating costs and some future capital expansions.

8.2 PROVISION OF SPACE AT AIRPORTS

The requirement for airport authorities to provide free space to federal government departments and agencies is a federal government policy that has been in place since the airports became local authorities in the mid-1990s. This policy is reflected in Section 30 of the *CATSA Act*:

“Every operator of an aerodrome designated by the regulations must provide to the Authority, and maintain free of charge, such space at the aerodrome with services reasonably required by the Authority as the Authority and the operator agree on or, in the absence of agreement, such space at the aerodrome with services reasonably required by the Authority as the Minister determines to be necessary to enable the Authority to carry out its mandate.”

CATSA is the most recent federal organization to require free space at airports. There are several other departmental programs (Canadian Border Services, Immigration, Health, Agriculture, the RCMP, etc.) that require an airport presence and for which the airport authorities must provide the space and absorb the related costs for utilities and maintenance.

Airport terminal buildings are designed to provide space to meet operational requirements and provide amenities, including retail facilities, that will meet customer service and financial expectations. Airports generally generate revenues from commercial space and from fees charged to the air carriers. There is continuous pressure on airports to increase commercial revenues and reduce revenues generated from airline fees. Providing free space for federal government operations reduces commercial opportunities.

As the most recent federal organization to put such pressures on the airport financial structure, CATSA has been a target for complaints in regard to this federal government policy. In addition to having to provide free space, the increase in security requirements, and in particular the addition of HBS, has added a significant financial burden to the airport. While CATSA buys and maintains the HBS screening equipment and has paid for the integration of it into the baggage handling systems, the hold baggage system has increased airports costs for utilities and maintenance of the new more complex systems, and for additional personnel to clear

baggage jams and handle misdirected baggage. For example, the Panel heard from representatives of Edmonton International Airport who indicated that they have incurred incremental costs in the order of \$1.5 million (excluding added utility costs) for a more complicated baggage handling system and Moncton airport authorities advised that their utility costs have increased by \$50,000 per year. The Class 2 and Class Other airports are particularly affected by these additional costs, as they have the least ability to generate revenues to offset the added costs.

In our consultations across the country, airports argued for some reimbursement of the costs incurred to provide space free of charge to CATSA and the numerous other federal departments and agencies that require physical facilities at airports. On the other hand, the government agencies provide a service that is an integral component of passenger facilitation and therefore it is in the airport's best interests to have them on site. Nevertheless, there is clearly a limit to the costs that airports can reasonably be expected to absorb. The Panel has not assessed whether this limit has been reached. We understand that the federal government has previously examined this issue and the implications extend beyond Transport Canada. Nevertheless, we think it important to bring to the Minister's attention that the airports appear to be increasingly frustrated by the increase in cost pressures.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Chapter One: REVIEWING CANADIAN AVIATION SECURITY

No recommendations.

Chapter Two: PROTECTING CANADIAN AIR TRAVELLERS

Recommendation 2.1

We recommend that responsibility for aviation security remain with the Minister of Transport.

Recommendation 2.2

Transport Canada should ensure that CATSA continues to receive all the information and intelligence it requires at the national and local levels to perform its functions, including timely access to the best intelligence and actionable information from all sources on explosives, weapons and concealment techniques.

Recommendation 2.3

Airports of all sizes should implement rigorous security awareness programs (a type of airport security watch program) for all personnel working at the airport.

Recommendation 2.4

We recommend that each designated airport establish an Airport Security Advisory Group, to coordinate and consult on the development and implementation of the airport's security plan, to resolve general security

issues, to promote security awareness, and to encourage a collaborative approach to security issues.

Recommendation 2.5

We recommend that an Airport Security Committee be created at each Class 1 airport to facilitate the sharing of intelligence information and to coordinate the development of airport-specific threat and risk assessments.

Recommendation 2.6

We recommend that Transport Canada accelerate its work to develop a program for the security screening of aviation cargo.

Recommendation 2.7

We recommend that screening of passengers be extended to Fixed Base Operations where the size of the operation warrants.

Chapter Three: CATSA'S MANDATE

Recommendation 3.1

CATSA should retain its current screening mandates in the broadest sense of screening, that is, screening of people and things, and CATSA should be considered as the first option for all future aviation screening functions.

Recommendation 3.2

- (a) In Class 1 airports, CATSA should be continuously present at all entry points to the restricted areas of the airport to perform non-passenger screening, on a random basis.
- (b) Non-passenger screening should be extended to include searches of vehicles entering restricted areas in Class 1 airports, and should be performed by CATSA, or under CATSA's oversight using CATSA's standards and procedures.
- (c) Non-passenger screening should be discontinued in Class 2 airports once the Restricted Area Identification Card, with biometric identifiers, is in place; CATSA should be prepared to implement NPS on an as-needed basis in Class 2 and Class Other airports, when threat analysis indicates a need.

Recommendation 3.3

- (a) CATSA's mandate should be amended to remove responsibility for managing funding for the Canadian Air Carrier Protective Program. In the future, funding for the CACPP should be provided via appropriations directly to the RCMP or through Transport Canada.
- (b) An independent external audit of the CACPP should be conducted regularly by the Auditor General of Canada or an independent auditor, on a confidential basis.

Recommendation 3.4

- (a) Responsibility for the airport policing contribution program should be transferred to Transport Canada.
- (b) Transport Canada should review the existing standards for police response to all types of screening points to rationalize the airport policing program, and should fund all reasonable costs associated with meeting the new standards.

Recommendation 3.5

- (a) CATSA should complete the installation of the Restricted Area Identification Card system on a priority basis; to facilitate this, Transport Canada must complete the regulatory framework for RAIC as soon as possible.
- (b) Once CATSA has completed implementation of the Restricted Area Identification Card, the RAIC national identity verification system should be operated and maintained by Transport Canada.
- (c) The multiple-airport access system should be implemented in conjunction with RAIC as quickly as possible.
- (d) RAIC should be expanded to all 89 designated airports.

Recommendation 3.6

- (a) The text of the *CATSA Act* should be amended to remove the *consistency* criterion.
- (b) The text of the French version of the *CATSA Act* should be amended to add a separate term equivalent to *efficient* in section 6 (1).

Chapter Four: REGULATORY FRAMEWORK

Recommendation 4.1

It is recommended that CATSA develop a more user-friendly format for its *Standard Operating Procedures* and for disseminating and integrating updates to ensure that its front-line screening personnel have ready access to them in order to carry out their responsibilities.

Recommendation 4.2

Transport Canada should not retain the power to de-designate screening officers. CATSA should be accountable for screening officer performance, including certification and designation.

Recommendation 4.3

We recommend that to the extent possible, Transport Canada standardize the terminology used in the *Aeronautics Act*, its attendant regulations, measures and orders, and in the *CATSA Act*.

Recommendation 4.4

It is recommended that, as a high priority, Transport Canada develop a more results-based regulatory framework for aviation security.

Recommendation 4.5

It is recommended that, in line with ICAO Annex 17, Transport Canada develop a National Civil Aviation Security Program and require CATSA, as well as airport operators, major tenants and air carriers, to develop security plans for their areas of responsibility, consistent with the National Program. Transport Canada should approve the plans and audit the organizations on a periodic basis for compliance with their plans.

Recommendation 4.6

In line with the results-based regulatory regime, it is recommended that CATSA assume full responsibility (and accountability) for operational policy, including operational design and screening solutions, qualifications of screening officers and service providers, equipment decisions and management of the list of prohibited items.

Chapter Five: DELIVERY OF SCREENING SERVICES

Recommendation 5.1

- (a) All three options for CATSA to deliver screening services should remain in the *CATSA Act*.
- (b) Airport operators should be eligible to bid on a screening contract for their own airport.

Recommendation 5.2

- (a) CATSA should develop measurable performance standards, including peak hour throughput and wait-time standards for each airport that reflect, among other factors, the pre-board screening configuration at the various screening points.
- (b) CATSA should establish space allocation standards for pre-board screening lines and a throughput standard for an optimum configuration.
- (c) CATSA should develop workplace design standards to optimize screening effectiveness and employee working conditions and ensure best practices are shared with all airports.

Recommendation 5.3

We recommend that CATSA provide refresher courses to screening officers on new screening techniques, and changes to the *CATSA Standard Operating Procedures*, to ensure that screening officers maintain an up-to-date knowledge of their complete content.

Recommendation 5.4

CATSA should consider options to improve supervision at all 89 airports. CATSA should deploy more management personnel in the field in order to provide closer supervision of security screening services.

Recommendation 5.5

As a high priority, Transport Canada, CATSA, airport operators, air carriers and police services must develop unambiguous guidelines on the handling of security breach incidents at all screening points. These guidelines should include clear and timely communications to the public.

Recommendation 5.6

We recommend that Transport Canada undertake a detailed audit of the security clearance process to determine the causes of delay, and take remedial action to correct these deficiencies, in order to speed up the

process of issuing Transportation Security Clearances for persons requiring airport Restricted Area Passes.

Chapter Six: GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY

Recommendation 6.1

We recommend that CATSA establish a national-level advisory committee, reporting to the Board of Directors, to represent the interests of the travelling public, including travellers with disabilities.

Recommendation 6.2

- (a) It is recommended that the Canadian Air Transport Security Authority either remain a Crown corporation or be transformed into a departmental corporation.
- (b) If CATSA remains a Crown corporation, there should be an increase in the level of compensation provided to Board members.
- (c) If CATSA becomes a departmental corporation, an advisory board representing the various stakeholders should be established. The Minister should appoint its members.

Recommendation 6.3

Whichever organizational model is adopted for CATSA, the organization needs to be provided with increased flexibility in the areas of operations, finance and administration.

Recommendation 6.4

- (a) In order to carry out its mandate effectively, CATSA should be responsible and accountable for operational policy and decisions (including deployment of human resources and the lifecycle management of its assets), while Transport Canada would retain responsibility for overall aviation security policy, strategy and legislation.
- (b) These responsibilities and accountabilities should be clearly communicated at all levels of both organizations, and their acceptance needs to be carefully monitored.

Recommendation 6.5

CATSA should have full responsibility for the lifecycle management of its capital equipment, including research and development, procurement, maintenance and replacement.

Recommendation 6.6

We recommend that CATSA's budget reflect passenger volumes as well as productivity gains realized from enhanced technologies and procedures. CATSA should also be provided with the capacity to generate revenues, to recover costs in line with federal government policies, to carry forward operating funds, to re-profile capital and to transfer operating funds between budget items. These flexibilities should be awarded once CATSA has demonstrated it has the appropriate procedures and systems in place.

Recommendation 6.7

We recommend that, if CATSA becomes a departmental corporation, it remain a separate employer, be granted the same contracting authorities that it has as a Crown corporation and the maximum administrative flexibilities allowed for under the *Financial Administration Act*.

Chapter Seven: FUTURE AVIATION SECURITY IMPLICATIONS

Recommendation 7.1

We recommend that Transport Canada and CATSA take steps to instill a culture of continuous learning from past events and forward-looking threat assessment throughout their organizations, and in collaboration with other security partners.

Recommendation 7.2

It is recommended that CATSA have responsibility for the assessment (including pilot projects) of emerging technologies and techniques in the detection of potential threats, as part of its lifecycle management of its capital program.

Chapter Eight: OTHER OBSERVATIONS

No recommendations.

TERMS OF REFERENCE

ADVISORY PANEL ON THE *CATSA ACT* REVIEW

BACKGROUND

Aviation security has been an issue of importance for Canada. Significant improvements were made to Canada's aviation security regime as a result of the terrorist bombing of Air India in 1985. Following the September 11, 2001 terrorist attacks on the United States, the Government enhanced Canada's counter-terrorism authorities, capabilities and preparedness. One of the most significant early announcements was the creation of a new Crown corporation – the Canadian Air Transport Security Authority or CATSA – to be responsible for several core aviation security functions, including those associated with the screening of passengers and their on-board and checked baggage. Air carriers had been performing these screening functions, using private sector contractors.

The Government announced the creation of CATSA in the December 2001 Budget, as part of a \$2.2 billion package of new funding for civil aviation security enhancements. Shortly thereafter, on March 27, 2002, the *Canadian Air Transport Security Authority Act* received Royal Assent. This new legislation assigned CATSA authority for:

- The effective and efficient screening of persons who access aircraft or restricted areas through screening points, the property in their possession or control, and the belongings or baggage that they give to the air carrier for transport,

- The management of funding agreements with the Royal Canadian Mounted Police for the Canadian Air Carrier Protective Program and with airport authorities for enhanced airport policing, and
- Other air transport security functions provided for in the *CATSA Act* or assigned to CATSA by the Minister. Assigned tasks currently include random screening of non-passengers accessing restricted areas at airports and managing the Restricted Area Identification Card (RAIC) program.

The *Act* requires CATSA to ensure consistency across Canada in the delivery of security screening and all other functions within its mandate.

The *CATSA Act* came into force on April 1, 2002 by Order in Council. CATSA's governance structure includes an 11-member Board of Directors, including a Chairperson, all appointed by the Governor-in-Council. The Board appoints a Chief Executive Officer to be responsible for day-to-day management of CATSA and who is not a member of the Board. The Minister of Transport recommends appointments to the Board of Directors, may issue binding directives to CATSA, and may assign other air transportation security functions to CATSA.

Currently, CATSA staff number approximately 200, mainly at the Ottawa headquarters. CATSA delivers its screening responsibilities through contractors who hire approximately 4,000 screening officers who process more than 37 million passengers and workers and intercept more than 700,000 prohibited items annually at 89 airports.

LEGISLATIVE REVIEW REQUIREMENT

According to section 33 of the *CATSA Act*:

- (1) A review of the provisions and the operation of this Act must be completed by the Minister during the fifth year after this section comes into force.
- (2) The Minister must cause a report of the results of the review to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the report has been completed.

PROCESS

The Minister of Transport has appointed an Advisory Panel of three part-time members to conduct independent study and analysis, to undertake consultations, and to prepare a report with recommendations and observations.

The Panel will consult CATSA and Transport Canada, as well as stakeholders, including air carriers, airport operators, air travellers and other federal government departments and agencies. The Panel will hold meetings across Canada where individuals and groups can present their views. To assist those who wish to make submissions, the Panel will prepare a Guidance Document setting out key issues of interest to the Panel.

A full-time Secretariat established within Transport Canada will support the Panel.

SCOPE OF THE PANEL'S WORK

The Panel will be the Minister's principal source of independent advice on the five-year review of the provisions and operation of the *CATSA Act*. The Minister is also seeking the Panel's advice on future aviation security requirements and other developments that may impact on CATSA's future operations. The Minister has assigned the Panel tasks flowing from the independent review of the 1985 crash of Air India Flight 182, and acknowledges that the Panel may wish to make observations on other important matters that come to its attention during the course of its work.

1. Review of Provisions and Operation of the Legislation

The primary aim of this five-year review of the *CATSA Act* is to ensure that the legislation provides a sound and adequate statutory basis for CATSA's air transport security mandate. The Panel will review all the provisions of the *CATSA Act* and identify those provisions that the Panel considers require amendment, clarification, replacement, or deletion. The

Panel will also identify the need for new provisions required to carry out CATSA's air transport security mandate.

The Minister has asked the Panel to accord special attention to issues arising from the provisions of the legislation dealing with:

- Governance and accountability, including the choice of the Crown corporation model, and the responsibilities of the Minister, the Board of Directors, the Chairperson, and the Chief Executive Officer;
- The delivery of core screening functions (direct, through screening contractors, or through authority to airport operators);
- CATSA's role in the funding of the RCMP's Air Carrier Protection Program and with airport authorities for enhanced airport security;
- The requirement for CATSA to conform with the *CATSA Act* provisions to deliver its screening functions effectively and efficiently and to deliver all its functions in a consistent manner across Canada;
- The qualifications, training and performance of screening contractors and screening officers, and
- The protection of information relating to air transport security or public security.

The mandate of CATSA remains consistent with the Government's national security policy objectives, and therefore the Minister is not seeking the Panel's advice on the expansion of CATSA's mandate beyond air transport security functions. The structure, organization and functions of government entities are the Prime Minister's prerogative. The Panel will provide recommendations and observations on the appropriateness and effectiveness of the existing model in delivering CATSA's air security mandate.

2. Review of Future Aviation Security Requirements and Other Developments

Based on the Panel's review of the provisions and operation of the *CATSA Act*, including matters with respect to mandate, governance, accountability and service delivery, the Minister is seeking independent advice from the

Panel on a number of issues relating to CATSA's future operations and requirements, including:

- The impact of projected air transport passenger traffic volumes and patterns at Canadian airports with CATSA services;
- Projected security requirements at Canadian airports with CATSA services;
- New technology and screening/processing practices and their impact on equipment acquisition and maintenance requirements.

In its December 2001 Budget, the Government introduced the Air Travellers Security Charge (ATSC) to fund aviation security initiatives. Amounts raised by the ATSC are attributed to the Consolidated Revenue Fund and not directly to CATSA or any other government entity with security responsibilities. The work of the Panel will not extend to the current ATSC structure, level or impact on the aviation industry. Advice is not being sought from the Panel with respect to funding sources, mechanisms and levels applicable to CATSA.

3. Issues Arising from the Independent Review of the Air India Flight 182 Tragedy

On November 23, 2005, the Honourable Bob Rae provided the government his report on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182. Mr. Rae recommended the following question for further study:

“There were grievous breaches of aviation security in the Air India bombing. Has Canada learned enough from the Air India bombing in terms of its public policy in this area, and what further changes in legislation, regulation, and practice are required?”

As part of the Government's response to Mr. Rae's report, the Minister of Transport is directing the Advisory Panel:

- to review the actions taken since 1985 to address the specific aviation security breaches associated with the Air India flight 182 bombing, particularly those relating to the screening of passengers and their baggage, and
- to advise the Minister on whether further changes are required in legislation, regulations or practice to specifically address these breaches.

In the course of conducting this work, the Panel will meet with the families of the victims of the Air India bombing to discuss the aviation security lapses in 1985.

4. Other Issues

The Panel may inform the Minister of other important issues that come to its attention through its research, analysis or consultations.

REPORTING AND TIMING

The Panel will prepare a report for the Minister of Transport that includes observations and recommendations on the provisions and operation of the *CATSA Act* and on the other issues falling within the scope of these Terms of Reference.

The Panel will submit its report by July 1, 2006, in order that the Minister may complete the legislative review by March 31, 2007, five years after the *CATSA Act* came into force.

SUBMISSIONS AND CONSULTATIONS

The following authorities, agencies, organizations and individuals submitted written briefs to the Panel and/or participated in the Panel's consultative meetings.

ACE Aviation Holdings Inc.	Airports Council International – North America
Aeroguard Group	Alberta Infrastructure and Transportation
Aéroports de Montréal	Alkan Air
Air Canada	Alliance for Equality of Blind Canadians
Air Canada Cargo	Alta Flights (Charters) Inc.
Air Canada Jazz	America West Airlines
Air Canada Pilots Association	American Airlines
Air France	American Association of Airport Executives
Air Line Pilots Association, International	ATCO Frontec
Air North	Australia, Department of Transport and Regional Services
Air Transat	BAA Gatwick
Air Transport Association of Canada	BAA Heathrow
Air Transport Association (United States)	Ben Gurion International Airport
Airline Services International	Braden-Burry Expediting (BBE)
Airports Council International – Europe	

British Columbia Aviation Council	City of Yellowknife
British Columbia Institute of Technology, Aerospace Technology	Collenette, the Honourable David M., P.C., former Minister of Transport
British Columbia Ministry of Transportation	Comox Valley Airport Commission
Buffalo Airways	Conseil des aéroports du Québec
Calgary Airport Authority	Continental Airlines
Calgary Chamber of Commerce	Corporation aéro-gare – Bagotville Saguenay
Cameron, Professor Gavin, University of Calgary	Dryden Air
Campbell River Airport – City of Campbell River	Dueck Aviation
Canada Border Services Agency	Edmonton Airports
Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)	Enbridge Inc.
Canadian Airports Council	European Commission, Directorate-General for Energy and Transport
Canadian Association of Independent Living Centres	Executive Flight Centre, Edmonton
Canadian Corps of Commissionaires, Quebec Division	First Air
Canadian Hard of Hearing Association	Flemming, Mr. Brian, C.M., Q.C., DCL, former Chairman, CATSA Board of Directors
Canadian North	Foreign Affairs and International Trade Canada
Canadian Security Intelligence Service	Garda of Canada
CanJet Airlines	Germany, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs
Cargojet	Glanford Aviation Services Ltd.
Cathay Pacific Airways Ltd.	Greater Moncton International Airport
Central Mountain Air	Greater Toronto Airports Authority
CFB Bagotville	Guillaume, Mr. Jim
Chambre de commerce du Montréal métropolitain	Halifax Chamber of Commerce
Charlottetown Airport Authority	

Halifax International Airport Authority	Manitoba Transportation
Hamilton International Airport	McGill University, Institute of Air and Space Law
Harmony Airways	McNeal & Associates Consultants Ltd.
Harmony Solutions	New Brunswick Transportation
Horizon Air	Northern Air Transport Association
International Air Transport Association	Northwest Airlines, Inc.
International Association of Machinists and Aerospace Workers	Northwest Territories Transportation
International Civil Aviation Organization	Northwestern Air Lease Ltd.
International Consultants on Targeted Security – Europe Holdings BV	Nova Scotia Transportation and Public Works
Iqaluit International Airport	Nunavut, Department of Economic Development and Transportation
Israel Airports Authority	Office of the Auditor General of Canada
State of Israel, Israeli Security Agency	Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority
State of Israel, Ministry of Transport	Penauille Servisair
Japan, Ministry of Transport	Prince Edward Air
Kamloops Airport	Privy Council Office
Kelowna International Airport	Provincial Airlines
Kenn Borek Air	Purolator Courier Ltd.
Kenny, Senator Colin, Chair, Senate Committee on National Security and Defence	Quebec, Ministère des Transports
Kuujuaq Airport	Regina Airport Authority
Lapierre, the Honourable Jean-C., P.C., M.P., former Minister of Transport	Regional Community Airports Coalition of Canada
Letourneau, Me. Mario	Richmond Committee on Disability
Los Angeles World Airports	Ronald Reagan Washington National Airport
	Royal Canadian Mounted Police

Salter, Professor Mark, University of Ottawa	United States House of Representatives, Committee on Homeland Security
Saskatchewan Highways and Transportation	United States Senate, Committee on Commerce, Science and Transportation
Sécurité Kolossal Inc.	United States Transportation Security Administration
Servisair/ Globe Ground	United Steelworkers of America
Shannahan's Investigation and Security Ltd.	UPS Canada
Shell Aerocentre, Edmonton	US Airways
Skyservice Airlines	Vancouver International Airport Authority
South Africa – Ministry of Transport	Victoria Airport Authority
St. John's International Airport Authority	Ville de Rouyn-Noranda – Service de l'aéroport régional
Sunwing Airlines	WESTAC – Western Transportation Advisory Council
Teamsters Canada	WestJet
Trans North Helicopters	Whitehorse International Airport
Transport Canada	Winnipeg Airports Authority
Transwest Air	World Wide Flight
Twilite Security	Yellowknife Airport
United Kingdom, Department for Transport	Yukon Highways and Public Works
United States Department of Homeland Security	
United States Government Accountability Office	

Public Consultation Meetings:

Calgary, Alberta	April 6, 2006
Montreal, Quebec	April 20, 2006
Halifax, Nova Scotia	May 3, 2006
Toronto, Ontario	May 17, 2006
Vancouver, British Columbia	June 1, 2006

AIRPORTS DESIGNATED UNDER THE *CATSA ACT*

CLASS 1 AIRPORTS:

Vancouver International,
British Columbia

Calgary International, Alberta

Edmonton International, Alberta

Winnipeg International, Manitoba

Ottawa, Ontario (Macdonald-
Cartier International)

Toronto, Ontario (Lester B. Pearson
International)

Montréal, Quebec (Pierre Elliott
Trudeau International)

Montréal International
(Mirabel, Quebec)

Halifax International, Nova Scotia

CLASS 2 AIRPORTS:

Kelowna, British Columbia

Prince George, British Columbia

Victoria International,
British Columbia

Regina, Saskatchewan

Saskatoon, Saskatchewan (John G.
Diefenbaker International)

London, Ontario

Sudbury, Ontario

Thunder Bay, Ontario

Toronto, Ontario (City Centre)

Windsor, Ontario

Quebec, Quebec
(Jean Lesage International)

Fredericton, New Brunswick

Greater Moncton International
Airport, New Brunswick

Saint John, New Brunswick

Charlottetown,
Prince Edward Island

Gander International,
Newfoundland and Labrador

St. John's International,
Newfoundland and Labrador

Iqaluit, Nunavut

Yellowknife, Northwest Territories

Whitehorse International, Yukon

CLASS OTHER AIRPORTS:

British Columbia

Abbotsford

Campbell River

Castlegar

Comox

Cranbrook

Dawson Creek

Fort St. John

Kamloops

Nanaimo

Penticton

Prince Rupert

Quesnel

Sandspit

Smithers

Terrace

Williams Lake

Alberta

Fort McMurray

Grande Prairie

Lethbridge

Lloydminster

Medicine Hat

Red Deer Regional

Saskatchewan

Prince Albert

Manitoba

Brandon

Thompson

Ontario

Hamilton

Kingston

Kitchener/Waterloo Regional

North Bay (Jack Garland)

Sarnia (Chris Hadfield)

Sault Ste. Marie

Timmins

Toronto/Buttonville Municipal

Quebec

Alma

Bagotville

Baie-Comeau

Chibougamau/Chapais

Gaspé

Îles-de-la-Madeleine

Kuujuuaq

Kuujuuarapik

La Grande Rivière

Lourdes-de-Blanc-Sablon

Mont Joli

Rivière-Rouge
(Mont-Tremblant International)

Roberval

Rouyn-Noranda

Sept-Îles

Val d'Or

New Brunswick

Bathurst Regional

Charlo

St. Leonard

Nova Scotia

Sydney

Yarmouth

Newfoundland and Labrador

Churchill Falls

Deer Lake

Goose Bay

St. Anthony

Stephenville

Wabush

GLOSSARY OF TERMS

AGAS Advisory Group on Aviation Security, established by Transport Canada in 2005 – national level consultative group that exchanges views on issues related to aviation security policy, strategy, regulatory and program priorities

APO Aircraft Protective Officer under the Canadian Air Carrier Protective Program (CACPP) – a specially-trained police officer who is present on selected Canadian commercial flights

ATSC Air Travellers Security Charge

CACPP Canadian Air Carrier Protective Program

CATSA Canadian Air Transport Security Authority

CBSA Canada Border Services Agency

classes of airports

Class 1 Canada's nine major airports (one, Montreal-Mirabel, is currently inactive for passenger travel)

Class 2 Canada's 20 intermediate airports

Class Other Canada's smaller airports, 60 of which are designated under the *CATSA Act* for aviation screening services

CSIS Canadian Security Intelligence Service

divestiture Placement of outer clothes, electronics and pocket items for screening separately (into bins or onto roller-paths)

DSSO	Designation Standards for Screening Officers
EDS	Explosives Detection Systems – manual or automated systems used primarily to check for explosives in carry-on baggage and checked baggage
EDT	Explosives-Detecting Trace systems – manually operated equipment used to detect minute traces of explosive residue on the outside of carry-on baggage and checked baggage
FAA	<i>Financial Administration Act</i>
FBO	Fixed Base Operation – operates charters, corporate flights and other aviation services at airports
GA	General Aviation – includes all aviation other than scheduled airline flights and military aviation
HBS	Hold Bag Screening
HHMD	Hand-held metal detector (wand-type)
IATA	International Air Transport Association – an industry association representing major passenger and cargo airlines that are active internationally
ICAO	International Civil Aviation Organization – intergovernmental organization with 189 contracting states (at the time of writing); it is a specialized agency of the United Nations
ITAC	Integrated Threat Assessment Centre – partnership of several federal government agencies that provides security threat assessments, especially regarding terrorism
MANPAD	Man-Portable Air Defence system – shoulder-fired missiles that could be used against aircraft
MATRA	Multi-Agency Threat and Risk Assessment – sets out a process to ensure identification of the full range and magnitude of security risks at an airport, and the roles and responsibilities the different agencies have addressing them; it covers what controls are currently in place and what further action is required

NPS	Non-Passenger Screening – non-passengers include all airport workers accessing restricted areas of airports, such as flight crews, refuellers, caterers, aircraft groomers, maintenance personnel, airport baggage handlers, concession staff, etc.
PBS	Pre-Board Screening
Point Leader	Screening officer who monitors the work of screening officers and operations at a screening point
PSEPC	Public Safety and Emergency Preparedness Canada
RAIC	Restricted Area Identification Card
RAP	Restricted Area Pass
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RFP	Request for Proposal
restricted area	the designated area of an aerodrome that only authorized persons are allowed to enter, because of proximity to aircraft and other sensitive operations that occur both inside the airport terminal and airside
SeMS	a documented process for setting annual security targets, clarifying security roles and responsibilities in an organization, assessing and managing risks, developing contingency plans, conducting audits, and measuring and evaluating performance on an ongoing basis
Screening Officer	An employee of a screening provider carrying out screening services
SOPs	CATSA's <i>Standard Operating Procedures</i>
SSO	<i>Security Screening Order</i> , under the <i>Aeronautics Act</i> and <i>Canadian Aviation Security Regulations</i>
SPP	<i>Security and Prosperity Partnership of North America</i> , between Canada, the United States and Mexico – includes a Security Agenda
TBS	Treasury Board of Canada Secretariat

TC-SEP	Security and Emergency Preparedness Directorate, Transport Canada
TIPS	Threat Image Projection System – software training program for screening officers that operates on in-line X-ray equipment (it projects fictional images of threat objects within the X-ray image of a real bag to improve ability to detect these threat images)
TSC	Transportation Security Clearance, issued by Transport Canada
U.S. pre-clearance	area set aside in some Class 1 airports for pre-board screening and processing by U.S. Customs and Border Protection of passengers destined for the United States (on transborder flights)
TSA	United States Transportation Security Administration (part of the Department of Homeland Security) – responsible for aviation security screening
WTMD	walk-through metal detector archway
XRT	X-ray tutor – interactive computer-based training tool for screening officers (used in a non-operational or classroom setting)

SGSu	Système de gestion de la sûreté – processus documenté permettant d'établir des objectifs annuels en matière de sûreté, de clarifier les rôles et les responsabilités d'un organisme en matière de sûreté, d'évaluer et de gérer les risques, d'élaborer des plans d'urgence, d'effectuer des vérifications ainsi que de mesurer et d'évaluer le rendement de manière soutenue
SPDAA	Système portatif de défense anti-aérienne – missiles tirables à l'épaule, pouvant être utilisés contre des aéronefs
SPPCC	Sécurité publique et Protection civile Canada
TC-SPU	Direction de la Sûreté et des Préparatifs d'urgence, Transports Canada
TIPS	Système de projection d'images de menaces – didacticiel à l'intention des agents de contrôle qui utilisent le matériel de radioscopie en ligne (le logiciel projette des images fictives d'objets menaçants sur l'image radioscopique d'un sac réel pour améliorer la capacité de détection d'images de menaces)
TSA	Transportation Security Administration des États-Unis (entité du Département de la Homeland Security) – responsable du contrôle de sûreté de l'aviation
XRT	Tuteur de radioscopie – programme de formation assistée par ordinateur servant à la formation des agents de contrôle (utilisé en milieu non opérationnel ou en salle de classe)
Zone réglementée	Zone désignée d'un aéroport dans laquelle seules les personnes autorisées ont la permission d'entrer en raison de la proximité d'aéronefs et d'autres activités névralgiques, tant à l'intérieur de l'aérogare que côté piste

GLOSSAIRE

Annexe E

ACS	Arrêt sur le contrôle de sécurité, en vertu des dispositions de la Loi sur l'aéronautique et du Règlement canadien sur la sûreté aérienne
ACSTA	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
AG	Aviation générale – comprend toutes les activités d'aviation autres que les services aériens réguliers et l'aviation militaire
Agent de contrôle	Employé d'un fournisseur de services de contrôle qui assure ces services
ASA	Agent de la sûreté aérienne relevant du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) – agent de police ayant reçu une formation spéciale et qui prend place à bord de certains vols commerciaux canadiens
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
Catégories d'aéroports	<i>catégorie 1</i> – les neuf principaux aéroports du Canada (l'un d'eux, Montréal-Mirabel, n'assure plus à l'heure actuelle le transport de passagers) <i>catégorie 2</i> – les 20 aéroports intermédiaires du Canada <i>catégorie autre</i> – les petits aéroports du Canada, dont 60 sont désignés en vertu de la Loi sur l'ACSTA pour assurer les services de contrôle du transport aérien
CBE	Contrôle des bagages enregistrés

Québec	Nouveau-Brunswick
Alma	Bathurst (aéroport régional)
Bagotville	Charlo
Baie-ComEAU	St-Léonard
Chibougamau/Chapais	Nouvelle-Écosse
Gaspé	Sydney
Iles-de-la-Madeleine	Yarmouth
Kuujuaq	Terre-Neuve et Labrador
Kuujuaq	Churchill Falls
La Grande Rivière	Deer Lake
Lourdes-de-Blanc-Sablon	Goose Bay
Mont-Joli	St. Anthony
Rivière-Rouge (aéroport international de Mont-Tremblant)	Stephenville
Roberval	Wabush
Rouyn-Noranda	
Sept-Iles	
Val d'Or	

Frédéricton, Nouveau-Brunswick
 Aéroport international du Grand
 Moncton, Nouveau-Brunswick
 Saint-Jean, Nouveau-Brunswick
 (Charlottetown, Île-du-Prince-
 Édouard
 (Grand) aéroport international),
 Terre-Neuve et Labrador

**AÉROPORTS DE
 CATEGORIE AUTRE:**

Colombie-Britannique

Abbotsford

(Campbell River

(Castlegar

(Jornox

Granbrook

Dawson Creek

Fort St. John

Kamloops

Nanaimo

West Kelowna

Prince Rupert

(Lynden

Sandspit

Smithers

Terrace

Williams Lake

Alberta

Fort McMurray

(Grande Prairie

St. John's, Terre-Neuve et Labrador
 Iqaluit, Nunavut
 Yellowknife, Territoires du Nord-
 Ouest
 Whitehorse (aéroport international),
 Yukon
 Lethbridge
 Lloydminster
 Medicine Hat
 Red Deer (aéroport régional)
Saskatchewan
 Prince Albert
Manitoba
 Brandon
 Thompson
Ontario
 Hamilton
 Kingston
 Kitchener/Waterloo
 (aéroport régional)
 North Bay (aéroport Jack-Garland)
 Sarnia (aéroport Chris-Hadfield)
 Sault-Ste-Marie
 Timmins
 Toronto/Buttonville
 (aéroport municipal)

AÉROPORTS DÉSIGNÉS EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACSTA

Annexe B

AÉROPORTS DE CATÉGORIE 1:

Vancouver (aéroport international), Colombie-Britannique

Calgary (aéroport international), Alberta

Edmonton (aéroport international), Alberta

Montréal (aéroport international Pierre-Élliott-Trudeau), Québec

Montréal (aéroport international de Mirabel), Québec

Halifax (aéroport international), Nouvelle-Écosse

Ottawa (aéroport international Macdonald-Cartier), Ontario

AÉROPORTS DE CATÉGORIE 2:

Kelowna, Colombie-Britannique

Prince George, Colombie-Britannique

Victoria (aéroport international), Colombie-Britannique

Régina, Saskatchewan

Saskatoon (aéroport international John-G.-Diefenbaker), Saskatchewan

London, Ontario

Sudbury, Ontario

Thunder Bay, Ontario

Toronto (Centre-ville), Ontario

Québec (aéroport international Jean-Lesage), Québec



Réunions de consultation publiques :

Service canadien du renseignement de sécurité	Ministère des Transports du Québec
Servisair/ Globe Ground	Northern Air Transport Association
Shannahan's Investigation and Security Ltd.	Northwest Airlines, Inc.
Shell Aerocentre, Edmonton	Northwest Territories Transportation
SkyService ligne aérienne	Nova Scotia Transportation and Public Works
Sunwing Airlines	Nunavut, Department of Economic Development and Transportation
Teamsters Canada	Organisation de l'aviation civile internationale
Trans North Helicopters	Penaulle Servisair
Transports Canada	Prince Edward Air
Transports Manitoba	Provincial Airlines
Transwest Air	Purolator Courier Ltd.
Twilite Security	Regional community airports
UPS Canada	Coalition (coalition régionale des aéroports locaux)
US Airways	Ronald Reagan Washington National Airport
Ville de Rouyn-Noranda – Service de l'aéroport régional	Royanne-Uni, Department for Transport
Ville de Yellowknife	Union de l'enseignement Mark, Université d'Ottawa
WESTAC — Western Transportation Advisory Council	Saskatchewan Highways and Transportation
World Wide Flight	Securities Canada Inc.
Yukon Highways and Public Works	

- Colleenette, l'honorable David M., c.p., ancien Ministre des Transports
- Comité de Richmond pour les personnes handicapées
- Commission européenne, Direction générale de l'Énergie et des transports
- Comox Valley Airport Commission
- Conseil des aéroports du Canada
- Conseil des aéroports du Québec
- Continental Airlines
- Corporation aéroportuaire – Bagotville
- Saguenay
- Corps canadien des Commissionnaires Division de Québec
- Dryden Air
- Dueck Aviation
- État d'Israël, Agence de la Sûreté
- État d'Israël, Ministère des Transports
- États-Unis d'Amérique, Committee on Commerce, Science and Transportation
- États-Unis d'Amérique, Department of Homeland Security
- États-Unis d'Amérique, Government Accountability Office
- États-Unis d'Amérique, House of Representatives, Committee on Homeland Security
- États-Unis d'Amérique, Transportation Security Administration
- Executive Flight Centre, Edmonton
- First Air
- McNeal & Associates Consultants Ltd.
- Flemming, M. Brian, C.M., c.r., DCL, ancien président du conseil d'administration de l'ACSTA
- Garda du Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Gestion ACE Aviation Inc.
- Glanford Aviation Services Ltd.
- Groupe Enbridge
- Guillaume, M. Jim
- Harmony Airways
- Harmony Solutions
- Horizon Air
- International Consultants on Targeted Security – Europe Holdings BV
- Israel Airports Authority
- Japon, Ministère des Transports
- Kenn Borek Air
- Kenny, le sénateur Colin, Président du Comité permanent du sénat permanent de la sécurité nationale et de la défense
- L'Alliance pour l'Égalité des Personnes Aveugles du Canada
- L'Association des pilotes de ligne, Internationale
- Lapierre, l'honorable Jean-C., c.p., député, ancien Ministre des Transports
- Le Syndicat des Métallurgistes
- Létourneau, Me. Mario
- Los Angeles World Airports
- McGill, université de, Institut de droit aérien et spatial

Association des pilotes d'Air Canada	Aéroports d'Edmonton
Association du transport aérien du Canada	Aéroports de Montréal
Association du transport	Affaires étrangères et Commerce international Canada
Association internationale des machinistes et des travailleurs aérien international	Afrique du sud - Ministère des Transports
Association des Services frontaliers du Canada	Agence des Services frontaliers du Canada
ATCO Frontec	Air Canada
Australia, Department of Transport and Regional Services	Air Canada Cargo
BAA Gatwick	Air Canada Jazz
BAA Heathrow	Air France
BFC Bagotville	Air North
Braden-Burty Expediting (BBE)	Air Transat
British Columbia Aviation Council	Air Transport Association (United States)
British Columbia Institute of Technology, Aerospace Technology	Airline Services International
British Columbia Ministry of Transportation	Airports Council International - Europe
Buffalo Airways	Airports Council International - North America
Bureau du Conseil privé	Alberta Infrastructure and Transportation
Bureau du vérificateur général	Alkan Air
Calgary Chamber of Commerce	Allemagne, Ministère fédéral des Transports, de l'Infrastructure et des Affaires urbaines
Caneron, le professeur Gavin, l'université de Calgary	Alta Flights (Charters) Inc.
Canadian North	America West Airlines
Canjet Airlines	American Airlines
Cargojet	American Association of Airport Executives
Cathay Pacific Airways Ltd.	Association canadienne des centres de vie autonome
Central Mountain Air	Association des malentendants canadiens
Chambre de commerce de Halifax	
Chambre de commerce du Montréal métropolitain	



MÉMOIRES ET CONSULTATIONS

Les administrations, organismes, organisations et personnes qui suivent ont présenté des mémoires écrits au Comité et / ou ont participé aux réunions avec le Comité dans le cadre de ses consultations.

- Administration aéroportuaire de Calgary
- Administration aéroportuaire de Charlottetown
- Administration aéroportuaire de Regina
- Administration aéroportuaire de Vancouver
- Administration aéroportuaire de Victoria
- Administration aéroportuaire de Winnipeg
- Administration aéroportuaire du grand Toronto
- Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)
- Administration de l'aéroport international d'Ottawa Macdonald-Cartier
- Administration de l'aéroport international de Kelowna
- Aéroport international de Hamilton
- Aéroport international d'Iqaluit
- Aéroport international Ben-Gurion
- Aéroport de Yellowknife
- Aéroport de Kuujuaq
- Aéroport de Kamloops
- Ville de Campbell River
- Aéroport de Campbell River – Aeroguard Group
- Administration de l'aéroport international du Grand Moncton
- Administration de l'aéroport international de St-Jean (T.-N.-L.)
- Administration de l'aéroport international de Halifax
- Administration de l'aéroport Whitehorse

Dans le cadre de ses activités, le comité va rencontrer les familles des victimes de la tragédie d'Air India afin de discuter des manquements à la sûreté aérienne de 1985.

4. Questions diverses

Le Comité peut informer le ministre d'autres questions d'importance qui sont signalées à son attention dans le cadre de ses recherches, analyses ou consultations.

RAPPORT ET ÉCHÉANCIER

Le Comité rédige un rapport à l'intention du ministre des Transports, incluant des observations et des recommandations sur les dispositions et sur l'exécution de la Loi sur l'ACSTA, ainsi que d'autres questions qui relèvent de son mandat.

Le Comité soumet son rapport d'ici au 1^{er} juillet 2006 afin de permettre au ministre de compléter l'examen de la loi avant le 31 mars 2007, soit cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'ACSTA.

- l'incidence des volumes et des tendances de trafic passagers du transport aérien prévus aux aéroports canadiens qui bénéficient des services de l'ACSTA;
 - les exigences en matière de sûreté prévues aux aéroports canadiens qui bénéficient des services de l'ACSTA;
 - la nouvelle technologie et les nouvelles pratiques de contrôle et de traitement et leur impact sur les exigences relatives à l'acquisition et à l'entretien des équipements.
- Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement a introduit le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) dans le but de financer les initiatives en matière de sûreté aérienne. Les montants recueillis grâce au DSPTA sont remis au Trésor et non directement à l'ACSTA ou à toute autre entité gouvernementale ayant des responsabilités en matière de sûreté. Les travaux du Comité ne porteront pas sur la structure, le niveau ou l'impact du DSPTA actuel sur l'industrie aérienne. On ne demande pas d'avis au Comité au sujet des sources, mécanismes et niveaux de financement applicables à l'ACSTA.
- Le 23 novembre 2005, l'honorable Bob Rae a soumis au gouvernement son rapport sur les questions demeures en suspens au sujet de l'attaque à la bombe contre le vol 182 d'Air India. M. Rae a recommandé que la question ci-après fasse l'objet d'une étude approfondie :
- « L'attaque à la bombe contre le vol d'Air India fait ressortir des manquements graves à la sûreté aérienne. Le Canada a-t-il tiré suffisamment de renseignements de cette tragédie du point de vue de sa politique publique à cet égard? Quels sont les changements additionnels qui doivent être apportés aux lois, règlements et pratiques? »
- Dans le cadre de la réponse gouvernementale au rapport de M. Rae, le ministre des Transports enjoint au Comité consultatif :
- de se pencher sur les mesures qui ont été prises depuis 1985 pour remédier aux manquements à la sûreté aérienne qui ont été relevés dans l'attaque à la bombe dirigée contre le vol 182 d'Air India, surtout en ce qui a trait au contrôle des passagers et de leurs bagages;
 - et de formuler, à l'intention du ministre, des avis quant aux changements nécessaires dans les lois, règlements et pratiques applicables.

3. Questions découlant de l'examen impartial de la tragédie du vol 182 d'Air India

dispositions qu'il juge comme devant faire l'objet de modification, de précision, de remplacement ou de suppression. Le Comité identifiera également l'ajout de nouvelles dispositions nécessaires à l'exécution du mandat en matière de sûreté aérienne.

- Le ministre a demandé au Comité d'accorder une attention spéciale aux questions inhérentes aux dispositions de la loi qui traitent de ce qui suit :
- la gouvernance et la reddition des comptes, incluant le choix du modèle de société d'État, et les responsabilités du ministre, du Conseil d'administration du président et du chef de la direction;
- l'exécution des principales fonctions de contrôle (de façon directe, par l'entremise de fournisseurs de services de contrôle, ou par le biais des pouvoirs accordés aux exploitants d'aéroport);
- le rôle de l'ACSTA dans le financement du Programme de protection des transporteurs aériens de la GRC et la sûreté accrue aux aéroports en collaboration avec les administrations

- l'obligation de l'ACSTA de se conformer à l'exigence de la Loi sur l'ACSTA pour exécuter ses fonctions de contrôle de manière efficace et efficiente et l'ensemble de ses fonctions de façon uniforme dans l'ensemble du Canada;
- les qualifications, la formation et le rendement des fournisseurs de services de contrôle et des agents de contrôle;
- la protection des renseignements ayant trait à la sûreté aérienne ou à la sûreté publique.

2. Examen des exigences futures en matière de sûreté de l'aviation et d'autres faits nouveaux

À partir de l'examen des dispositions et du fonctionnement de la Loi sur l'ACSTA par le Comité, y compris les questions touchant le mandat, la gouvernance, la reddition de comptes et la prestation des services, le ministre demande des avis indépendants au Comité sur certaines questions concernant les activités et besoins futurs de l'ACSTA notamment :

(2) Le ministre fait déposer un rapport de l'examen devant chaque chambre du Parlement dans les quinze jours de séance de celle-ci suivant l'établissement du rapport.

PROCESSUS

Le ministre des Transports a créé un Comité consultatif formé de trois membres à temps partiel, avec pour mandat de mener une étude et une analyse indépendantes, d'entreprendre des consultations, et de préparer un rapport comportant des recommandations et des observations. Le Comité va consulter l'ACSTA et Transports Canada, ainsi que les intervenants, notamment les transporteurs aériens, les exploitants d'aéroport, les voyageurs aériens et d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral. Le Comité tiendra des réunions dans l'ensemble du Canada dans le but de permettre à des individus et à des groupes de faire valoir leurs points de vue. Afin d'aider les parties qui désirent présenter des exposés, le Comité préparera un document d'orientation expliquant les principales questions d'intérêt pour le Comité. Un secrétariat à temps plein a été mis sur pied à Transports Canada dans le but d'appuyer le Comité.

PORTÉE DES TRAVAUX DU COMITÉ

Le Comité sera la principale source du ministre pour obtenir des conseils impartiaux relativement à l'examen quinquennal des dispositions et de l'exécution de la Loi sur l'ACSTA. Le ministre désire également obtenir des avis du Comité sur les exigences futures en matière de sûreté de l'aviation et d'autres faits nouveaux qui sont susceptibles d'influer sur les activités futures de l'ACSTA. Le ministre confie au Comité des tâches à la suite de l'examen impartial de l'écroulement du vol 182 d'Air India survenu en 1985, et reconnaît que le Comité peut souhaiter formuler des observations sur d'autres questions importantes qui seront portées à son attention au cours de son mandat.

1. Examen des dispositions et de l'exécution de la loi

Le but premier de cet examen quinquennal de la Loi sur l'ACSTA est de s'assurer que la loi constitue une base législative solide et adéquate pour répondre au mandat de l'ACSTA en matière de sûreté aérienne. Le Comité examinera toutes les dispositions de la Loi sur l'ACSTA et identifiera les

vertu de l'article 33 de la Loi sur l'ACSTA :

(1) Au cours de la cinquième année qui suit l'entrée en vigueur du présent article, le ministre effectue un examen des dispositions de la présente loi et de son application.

EXIGENCE RELATIVE À L'EXAMEN
DE LA LOI

La Loi sur l'ACSTA est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002, par décret. La structure de gouvernance de l'ACSTA comprend un Conseil d'administration formé de 11 membres, y compris le président, tous nommés par le gouverneur en conseil. Le Conseil nomme un chef de la direction qui est chargé de la gestion quotidienne de l'ACSTA et qui n'est pas membre du Conseil d'administration. Le ministre des Transports recommande des nominations au Conseil d'administration, peut émettre des directives exécutives à l'ACSTA et peut confier d'autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien à l'ACSTA.

L'heure de travail officiel de l'ACSTA compte quelque 200 employés, principalement au siège social à Ottawa. L'ACSTA s'acquitte de ses responsabilités en matière de contrôle par l'entremise d'entrepreneurs qui combinent son nom à des agents qui, chaque année, effectuent le contrôle de plus de 27 millions de passagers et de travailleurs et qui interceptent plus de 700 000 articles interdits à 89 aéroports.

d'identité pour les zones réglementées.

aux autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien qui sont prescrites dans la *Loi sur l'ACSTA* ou confiées à l'ACSTA par le Ministre, les fonctions assignées englobent à l'heure actuelle le contrôle sélectif des non-passagers qui accèdent aux zones réglementées des aéroports et la gestion du programme de Carte d'identité pour les zones réglementées.

à la gestion des accords de financement avec la Gendarmerie royale du Canada, dans le cadre du Programme de protection des transporteurs aériens canadiens, et avec les administrations aéroportuaires en vue de renforcer les services de police dans les aéroports;

que des articles ou bagages personnels qu'elles contiennent au transporteur aérien;

MANDAT

COMITÉ CONSULTATIF SUR

L'EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACSTA

CONTEXTE

La sûreté du transport aérien est une question importante pour le Canada. D'importantes améliorations ont été apportées au régime de sûreté aérienne du Canada par suite des bombes terroristes d'Air India en 1985. Dans la foulée des attaques terroristes survenues aux États-Unis le 11 septembre 2001, le gouvernement a renforcé les pouvoirs et les capacités en vue de lutter contre le terrorisme et a également accru l'état de préparation du pays. L'une des annonces les plus importantes qui a suivi ces événements a été la création d'une nouvelle société d'État, soit l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien ou l'ACSTA, avec pour mandat de prendre en charge plusieurs fonctions essentielles en matière de sûreté aérienne, notamment celles liées au contrôle des passagers ainsi que de leurs bagages de cabine et bagages enregistrés. Auparavant, les transporteurs aériens étaient responsables de ces fonctions de contrôle et ils faisaient appel aux services d'entrepreneurs privés.

Le gouvernement a annoncé la création de l'ACSTA dans son budget de décembre 2001, dans le cadre d'un nouveau programme de financement de 2,2 milliards \$ visant à améliorer la sûreté aérienne. Peu après le 27 mars 2002, la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* a reçu la sanction royale. La nouvelle loi a conféré des pouvoirs à l'ACSTA en ce qui a trait :

- au contrôle efficace et efficient des personnes qui montent à bord d'un aéronef ou qui accèdent aux zones réglementées à partir des points de contrôle, des biens en leur possession ou contrôle, ainsi

Recommandation 6.5

L'ACSTA devrait assumer la pleine responsabilité de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, y compris en matière de recherche-développement, d'achats, d'entretien et de remplacement.

Recommandation 6.6

Nous recommandons que l'ont tienne compte dans le budget de l'ACSTA des volumes de passagers de même que des gains de productivité réalisés grâce à des technologies et à des procédures améliorées. L'ACSTA devrait également bénéficier de la capacité de produire des recettes pour recouvrer les coûts, conformément aux politiques du gouvernement fédéral, de reporter les fonds de fonctionnement, de réaffecter le capital et de transférer les fonds de fonctionnement d'un poste budgétaire à l'autre. L'ACSTA bénéficierait d'une telle latitude lorsqu'elle aurait démontré qu'elle a mis les procédures et les systèmes appropriés en place.

Recommandation 6.7

Nous recommandons, si l'ACSTA devient un établissement public, qu'elle demeure un employeur distinct et bénéficie des mêmes autorités contractuelles qui lui ont été accordées à titre de société d'Etat ainsi que de la plus grande latitude administrative permise aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Chapitre sept : INCIDENCES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE**Recommandation 7.1**

Nous recommandons que Transports Canada et l'ACSTA prennent des mesures pour instaurer une culture d'apprentissage continu, tirant parti des leçons du passé et de l'analyse prospective des menaces, dans l'ensemble de leur organisme et en collaboration avec les partenaires pour la sécurité.

Recommandation 7.2

Il est recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de l'évaluation (y compris des projets pilotes) des nouvelles technologies et techniques de détection de menaces potentielles, dans le cadre de son programme de gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement.

Chapitre huit : AUTRES OBSERVATIONS

Aucune recommandation.

Recommandation 5.6

Nous recommandons à Transports Canada d'entreprendre un examen approfondi du processus d'habilitation de sécurité afin de déterminer les causes de retards et de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes afin d'accélérer le processus d'attribution de l'habilitation de sécurité en matière de transport pour les personnes qui ont besoin de laissez-passer pour les zones réglementées de l'aéroport.

Chapitre six : GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION**Recommandation 6.1**

Nous recommandons que l'ACSTA établisse un comité consultatif national, relevant du Conseil d'administration, pour représenter les intérêts des voyageurs, y compris les voyageurs handicapés.

Recommandation 6.2

- a) Il est recommandé que l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien demeure une société d'État ou encore soit transformée en établissement public.
- b) Si l'ACSTA demeure une société d'État, il y aurait lieu d'augmenter le niveau de rémunération des membres du Conseil d'administration.
- c) Si l'ACSTA devient un établissement public, un conseil consultatif, représentant les divers intervenants, devrait être établi. Le ministre devrait en nommer les membres.

Recommandation 6.3

(Quel que soit le modèle organisationnel adopté pour l'ACSTA, l'organisme a besoin de bénéficier de plus de latitude dans le domaine des opérations, des finances et de l'administration.

Recommandation 6.4

- a) Afin de pouvoir remplir efficacement son mandat, l'ACSTA devrait être responsable de la politique et des décisions opérationnelles et rendre des comptes à cet égard (entre autres sur le déploiement des ressources humaines et de la gestion du cycle de vie de ses éléments d'actif), alors que Transports Canada devrait garder la responsabilité de la politique, de la stratégie et de la législation globales sur la sûreté aérienne.
- b) Ces responsabilités et obligations de rendre des comptes devraient être clairement communiquées à tous les niveaux des deux organismes et il faut suivre de près leur acceptation.

Recommandation 5.1

- a) L'ensemble des trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer à figurer dans la Loi sur l'ACSTA.

- b) Les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport.

Recommandation 5.2

- a) L'ACSTA devrait élaborer des normes mesurables de rendement, y compris des normes relatives à la cadence du traitement des passagers aux heures d'affluence et au temps d'attente pour chaque aéroport en fonction, entre autres facteurs, de la configuration du contrôle préembarkquement aux divers points de contrôle.

- b) L'ACSTA devrait établir des normes en matière d'affectation d'espace pour les files de contrôle préembarkquement et une norme relative à la cadence de traitement en vue de leur configuration optimale.

- c) L'ACSTA devrait mettre au point des normes pour les espaces de travail afin d'optimiser l'efficacité du contrôle et des conditions de travail des employés. Elle devrait s'assurer que les pratiques exemplaires sont diffusées dans tous les aéroports.

Recommandation 5.3

Nous recommandons que l'ACSTA fournisse aux agents de contrôle des programmes de recyclage sur les nouvelles techniques de contrôle et sur les changements apportés aux *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA afin de maintenir leurs connaissances à jour sur la totalité de leur contenu.

Recommandation 5.4

L'ACSTA devrait envisager des solutions pour améliorer la supervision dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA devrait déployer un plus grand nombre de membres de sa direction sur le terrain, afin de fournir une supervision plus étroite des services de contrôle de sûreté.

Recommandation 5.5

Transports Canada, l'ACSTA, les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens et les services de police doivent, en priorité, formuler des lignes directrices très claires sur le traitement à tous les points de contrôle des incidents de manquement à la sûreté. Celles-ci doivent inclure des communications claires et en temps opportun avec le public.

Recommandation 4.1

Nous recommandons que l'ACSTA mette au point une présentation plus conviviale pour ses *Procédures normalisées d'exploitation* ainsi que pour la diffusion et l'intégration des mises à jour, afin d'assurer que son personnel de contrôle de première ligne y ait facilement accès pour s'acquitter de ses responsabilités.

Recommandation 4.2

Nous recommandons que Transports Canada ne soit plus habilité à révoquer la désignation des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être l'autorité responsable en ce qui concerne le rendement des agents de contrôle, notamment pour leur certification et leur désignation.

Recommandation 4.3

Nous recommandons que Transports Canada normalise dans la mesure du possible la terminologie utilisée dans *Loi sur l'aéronautique*, les règlements connexes, les mesures et les arrêtés, ainsi que dans la *Loi sur l'ACSTA*.

Recommandation 4.4

Nous recommandons que Transports Canada élabore en priorité absolue un cadre réglementaire pour la sûreté aérienne d'avantage axé sur les résultats.

Recommandation 4.5

Nous recommandons que, conformément à l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Transports Canada élabore un programme national de sûreté de l'aviation civile et exige que l'ACSTA ainsi que les exploitants d'aéroports, les principaux locataires et les transporteurs aériens élaborent pour leurs domaines de responsabilité un plan de sûreté concordant avec le programme national. Transports Canada devrait approuver les plans et soumettre les organisations à des audits périodiques pour assurer la conformité à avec leurs plans.

Recommandation 4.6

Conformément au régime réglementaire axé sur les résultats, nous recommandons que l'ACSTA assume l'entière responsabilité de la politique opérationnelle, notamment la conception opérationnelle et les solutions en matière de contrôle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de services, les décisions relatives à l'équipement et la gestion de la liste des articles prohibés (et qu'elle en rende compte).

- a) Nous recommandons de modifier le texte de la Loi sur l'ACSTA afin de supprimer le critère d'uniformité.
- b) Nous recommandons de modifier la version française de la Loi sur l'ACSTA afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais efficient au paragraphe 6(1).

Recommandation 3.6

- a) Nous recommandons que le système d'accès à plusieurs aéroports soit mis en place dès que possible, conjointement avec le système de cartes d'identité pour les zones réglementées.
- b) Lorsque l'ACSTA aura terminé la mise en œuvre du système de cartes d'identité pour les zones réglementées, Transports Canada devra exploiter et tenir à jour le système national de vérification d'identité.
- c) Nous recommandons que le système d'accès à plusieurs aéroports soit mis en place dès que possible, conjointement avec le système de cartes d'identité pour les zones réglementées.
- d) Nous recommandons que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées soit utilisé dans les 89 aéroports désignés.
- e) Afin de faciliter cette démarche, Transports Canada doit parachever le cadre réglementaire à cet égard dès que possible.
- f) Nous recommandons que l'ACSTA termine en priorité la mise en place du système de cartes d'identité pour les zones réglementées.

Recommandation 3.5

- a) Nous recommandons de transférer à Transports Canada la responsabilité du programme de contribution aux services de police dans les aéroports.
- b) Nous recommandons que Transports Canada examine les normes actuelles qui régissent les interventions policières à tous les types de points de contrôle de manière à rationaliser le programme et à prendre en charge tous les frais raisonnables liés au respect des nouvelles normes.

Recommandation 3.4

- a) Nous recommandons de modifier le mandat de l'ACSTA de manière à la décharger de la responsabilité de la gestion de crédits affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens. À l'avenir, les fonds destinés à ce programme devraient être versés directement à la GRC ou par l'intermédiaire de Transports Canada.
- b) Nous recommandons que la vérificatrice générale du Canada ou un vérificateur externe effectue régulièrement une vérification externe indépendante du PCPTA à titre confidentiel.

Recommandation 3.3

- a) Nous recommandons que l'ACSTA assure le contrôle des non-passagers en continu et de façon aléatoire à tous les points d'entrée donnant accès aux zones réglementées dans les aéroports de catégorie 1.
- b) Nous recommandons d'élargir la portée du contrôle des non-passagers de manière à englober la fouille des véhicules entrant dans les zones réglementées des aéroports de catégorie 1. Ce contrôle devrait être assuré par l'ACSTA ou sous sa supervision selon ses normes et ses procédures.
- c) Nous recommandons de mettre fin au contrôle des non-passagers dans les aéroports de catégorie 2 lorsque le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, comportant des identificateurs biométriques, sera en vigueur. L'ACSTA devrait se préparer à introduire le contrôle des non-passagers selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces indiquera que ce contrôle est nécessaire.

Recommandation 3.2

Nous recommandons de maintenir le mandat actuel de l'ACSTA en matière de contrôle dans le sens large du terme, c'est-à-dire le contrôle des personnes et des choses. En outre l'ACSTA devrait être considérée comme l'organisation à privilégier pour toutes les futures fonctions de contrôle liées au transport aérien.

Recommandation 3.1

Chapitre trois : MANDAT DE L'ACSTA

Nous recommandons d'appliquer le contrôle des passagers aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport si l'ampleur de leurs opérations le justifie.

Recommandation 2.7

Nous recommandons que Transports Canada accélère les efforts qu'il déploie pour élaborer un programme de contrôle du fret aérien pour les fins de sûreté.

Recommandation 2.6

Nous recommandons qu'un Comité de sûreté de l'aéroport soit créé à chaque aéroport de catégorie 1 pour favoriser l'échange de renseignements et coordonner l'élaboration d'évaluations des menaces et des risques particuliers pesant sur l'aéroport.

Recommandation 2.5

mener les consultations connexes, de résoudre les problèmes de sûreté généraux, de promouvoir la sensibilisation à la sûreté et d'encourager une approche concertée à l'égard des questions de sûreté.

LISTE DES

RECOMMANDATIONS

Chapitre un : EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

Aucune recommandation.

Chapitre deux : PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION

Recommandation 2.1

Nous recommandons que le ministre des Transports demeure responsable de la sûreté aérienne.

Recommandation 2.2

Transports Canada devrait veiller à ce que l'ACSTA continue de recevoir toute l'information et tous les renseignements dont elle a besoin aux niveaux national et local pour s'acquitter de ses fonctions, notamment avoir accès en temps opportun à l'information et aux renseignements donnant matière à une intervention les meilleurs qui soient, provenant de toutes les sources, sur les explosifs, les armes et les techniques de dissimulation.

Recommandation 2.3

Les aéroports, quelle que soit leur envergure, devraient mettre en place un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté (en quelque sorte un programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire) pour tout le personnel qui y travaille.

Recommandation 2.4

Nous recommandons que chaque aéroport désigné mette sur pied un Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, chargé de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan de sûreté aéroportuaire et de

accroître leurs revenus commerciaux et réduire ceux générés par les droits imposés aux sociétés aériennes. La fourniture de locaux gratuits pour les opérations de l'administration fédérale réduit les possibilités commerciales qui s'offrent à eux.

Comme l'ACSTA est le dernier organisme fédéral à avoir exercé ce type de pression sur la structure financière des aéroports, elle a fait l'objet de plaintes relativement à cette politique fédérale. En plus de l'obligation de fournir des locaux gratuitement, l'accroissement des exigences de sûreté et en particulier l'ajout du contrôle préembarkquement ont imposé aux aéroports un lourd fardeau financier supplémentaire. L'ACSTA prend en charge l'achat et l'entretien des appareils de contrôle des bagages enregistrés et elle assume les coûts liés à leur intégration aux systèmes de maintenance des bagages. Or, ces nouveaux systèmes plus complexes ont accru les coûts assumés par les aéroports pour les services publics et l'entretien ainsi que pour le personnel supplémentaire chargé de remédier aux goulots d'étranglement à la maintenance des bagages et de s'occuper des bagages mal dirigés. Par exemple le Comité a appris que des représentants de l'aéroport international d'Edmonton avaient mentionné avoir engagé des coûts différentiels de l'ordre de 1,5 million de dollars (sans compter les coûts supplémentaires des services publics) pour un système de maintenance des bagages plus complexe. En outre, les autorités de l'aéroport de Moncton font savoir que leurs coûts au titre des services publics avaient augmenté de 50 000 \$ par an. Les aéroports de catégorie 2 ou autre sont particulièrement touchés par ces coûts supplémentaires, car ils sont moins en mesure de générer des revenus pour compenser les coûts supplémentaires.

Dans le cadre des consultations que nous avons menées à l'échelle du pays, des aéroports ont plaidé en faveur du remboursement d'une partie des coûts engagés pour fournir des locaux gratuitement à l'ACSTA et aux nombreux autres ministères et organismes fédéraux qui ont besoin d'installations physiques aux aéroports. En revanche, les organismes gouvernementaux assurent un service faisant partie intégrante des redévances d'utilisation et c'est pourquoi l'aéroport a intérêt à ce qu'ils se trouvent sur place. Néanmoins, il y a de toute évidence une limite aux coûts qu'il serait raisonnable d'imputer aux aéroports. Le Comité n'a pas déterminé si cette limite a été atteinte. Nous savons que le gouvernement fédéral s'est déjà penché sur la question, dont l'incidence ne se fait pas sentir uniquement au sein de Transports Canada. Quoiqu'il en soit, nous estimons qu'il est important de souligner au ministre que les aéroports semblent de plus en plus contrariés par l'augmentation de la pression liée aux coûts.

8.2 LOCAUX FOURNIS AUX AÉROPORTS

de locaux d'aérogares. L'ACSTA et le gouvernement du Canada ont assumé ces charges pour compenser en partie le fardeau imposé par l'échéancier servi prévu pour la mise en place d'un contrôle intégral des bagages enregistrés permettant d'honorer les obligations internationales du Canada. En conclusion, le Comité remarque que le gouvernement a décidé de maintenir le DPSTA pour financer les initiatives de sûreté aérienne, qu'il s'est engagé à examiner périodiquement ce droit et à faire connaître les résultats de ses examens et qu'il utilisera l'excédent pour couvrir l'augmentation des coûts de fonctionnement et certaines dépenses d'investissement à venir.

En vertu d'une politique fédérale en vigueur depuis que les aéroports sont devenus des autorités locales au milieu des années 1990, les autorités aéroportuaires sont tenues de fournir des locaux gratuitement à des ministères et organismes fédéraux. L'article 30 de la *Loi sur l'ACSTA* reflète cette politique :

« L'exploitant d'un aérodrôme désigné par règlement est tenu de fournir à l'Administration — et d'entretenir pour elle —, sans frais, les locaux à l'aérodrôme que lui-même et l'Administration jugent nécessaires; il fournit également les services liés aux locaux dont l'Administration peut raisonnablement avoir besoin; s'il est impossible à l'exploitant et à l'Administration de s'entendre, il est tenu de lui fournir les locaux à l'aérodrôme et les services dont l'Administration peut raisonnablement avoir besoin et que le ministre désigne comme étant nécessaires pour permettre à l'Administration de remplir sa mission. »

L'ACSTA est à l'heure actuelle le dernier organisme fédéral qui a demandé des locaux gratuits aux aéroports. Les autorités aéroportuaires doivent aussi non seulement fournir des locaux pour plusieurs autres programmes ministériels (Agence des services frontaliers du Canada, Immigration, Santé, Agriculture, GRC, etc.) tenus d'assurer une présence aux aéroports, mais aussi absorber les coûts connexes pour les services publics et l'entretien. Les aérogares sont conçues de manière à offrir des locaux pour répondre aux besoins opérationnels et fournir les installations voulues, notamment les points de vente au détail, propres à répondre aux attentes en matière de services à la clientèle et de finances. En règle générale, les aéroports tirent des revenus des locaux commerciaux et des droits imposés aux transporteurs aériens. Ils subissent continuellement une pression pour

Le rapport du ministère des Finances regroupe toutes les charges liées à la sûreté du transport aérien sans les ventiler par initiative ou par ministère et organisme. Le Comité a tenté d'évaluer les crédits octroyés à l'ACSTA en fonction des charges à financer au moyen du DPSTA à la fin de 2006-2007, afin de les comparer avec la cible de 88 p. 100 du montant global (1,942 milliard de dollars sur 2,2 milliards) établie dans le budget de 2001. Mais le ministère des Finances présente les dépenses d'investissement selon la valeur amortie, tandis que l'ACSTA reçoit ses crédits sur une base de trésorerie, si bien qu'il est impossible d'établir une comparaison à partir des documents accessibles au public.

Le Comité est favorable à ce que l'information sur le DPSTA soit publiée chaque année. On pourrait améliorer la transparence en ventilant les charges par programme ou par ministère et organisme. En outre, il serait utile que le rapport fasse état des dépenses d'investissement selon les crédits octroyés et non seulement la valeur amortie. Cette façon de procéder serait compatible avec la façon dont le budget de 2,2 milliards de dollars est affecté à la sécurité de l'aviation et au mode de présentation des dépenses d'investissement par l'ACSTA.

Des intervenants ont fait valoir que si l'on continuait de prélever le DPSTA, il devrait être investi exclusivement dans la sûreté du transport aérien. Certains ont proposé que le DPSTA soit directement imputé, en totalité ou en partie, aux crédits de l'ACSTA. Ainsi, le financement de l'ACSTA serait directement lié à l'augmentation du nombre de passagers et à l'augmentation de la charge de travail qui en découle. D'après ces intervenants, l'excédent devrait servir à financer les coûts liés aux agents de contrôle supplémentaires et aux appareils améliorés et à dédommager les aéroports pour le manque à gagner attribuable aux vastes locaux requis pour les points de contrôle préembarquement.

Le Comité a constaté que les coûts liés à la sûreté posent un grave problème aux aéroports. Les grands aéroports versent déjà un loyer élevé au gouvernement et certains subissent des coûts importants en raison des nouvelles infrastructures nécessaires pour répondre à la demande de trafic. Pour leur part, les petits aéroports ne disposent pas d'une base de revenu adéquate pour récupérer les coûts supplémentaires liés aux exigences de sûreté imposées dans la foulée des attentats de septembre 2001.

D'une part, le Comité constate que l'ACSTA a investi des millions de dollars pour intégrer ses appareils de contrôle des bagages enregistrés dans les systèmes de maintenance des bagages en place dans les aéroports. Dans certains cas, l'Administration a financé des modifications apportées aux aéroports, y compris le remplacement des systèmes de maintenance des bagages et l'expansion des aires de bagages. Afin de disposer de locaux suffisants après l'expansion des points de contrôle préembarquement, l'ACSTA a investi dans des modifications architecturales ou la réaffectation

Ministère des Finances, *Données financières actualisées sur la sûreté du transport aérien*, 25 août 2006.
7 Les dépenses reflètent la méthode de comptabilité d'exercice et englobent les charges de fonctionnement et d'amortissement.

Comme l'indique le tableau 8.2, le ministère des Finances prévoit un excédent cumulatif de 325 millions de dollars d'ici la fin de 2006-2007. Toutefois, le budget de 2006 prévoyait des fonds supplémentaires de 133 millions de dollars sur deux ans pour permettre à l'ACSTA de faire face à la hausse des charges de fonctionnement associées au contrôle des passagers et de déployer du nouveau matériel pour les projets d'expansion de plusieurs aéroports. Ces charges supplémentaires ramèneront l'excédent prévu à 275 millions à la fin de 2006-2007. Afin de prendre en compte cette augmentation des charges et de donner une certaine marge de manœuvre pour atténuer les pressions liées aux coûts, le ministère des Finances a décidé de ne pas réduire davantage le DPSTA.

Revenus au titre du DPSTA et charges liées à la sûreté du transport aérien (\$ million)									
Exercice		(Données vérifiées)		(Prévisions)					
2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	Total			
Revenus	0	445	420	390	350	365	1,970	1,645	
Charges ⁷	40	210	260	310	410	415			325
(Déficit) ou excédent	(40)	235	160	80	(60)	(50)	325		
(Déficit) ou excédent cumulatif	(40)	195	355	435	375	325			325

8.2 : Revenus au titre du DPSTA et charges liées à la sûreté du transport aérien⁸

supplémentaires et aux transporteurs aériens pour aider à financer le renforcement des portes des postes de pilotage dans les aéronefs de passagers. Des intervenants ont affirmé qu'il n'y a à l'heure actuelle aucune transparence ni aucune reddition de comptes détaillée sur l'utilisation du DPSTA. C'est pourquoi l'industrie n'a pas la certitude que tous les revenus issus du droit sont investis dans la sûreté des transports. Il incombe au ministère des Finances de gérer le DPSTA. Sur une base régulière, il surveille les revenus et les charges, ajuste les taux afin que les revenus correspondent aux dépenses sur une période de cinq ans et publie les résultats de ses examens. Le tableau 8.2 montre les résultats de son dernier examen, qui ont été publiés en août 2006.

Les États-Unis prélèvent un droit de sûreté des passagers de 2,50 \$US par embarquement pour un maximum de 5 \$US par aller simple. Ils imposent aussi un droit d'infrastructure de sûreté. Combinés, ces droits ont permis de récupérer environ 43 p. 100 des charges de la TSA au titre de la sûreté en 2005. En Europe, le coût des activités de sûreté est assumé par différents intervenants, notamment les aéroports, les transporteurs aériens, les passagers et les États eux-mêmes.

Des intervenants de l'industrie on fait valoir que s'il faut imposer un DPSTA, celui-ci doit être transparent et investi comme il se doit dans l'industrie du transport aérien et qu'il faut en rendre compte de façon appropriée. La façon dont le gouvernement fédéral a l'intention de dépenser les revenus provenant du DPSTA semble une source de malentendu. Comme nous l'avons signalé précédemment, les fonds prélevés devaient couvrir sur une période de cinq ans les coûts supplémentaires inhérents à la sûreté engagés dans la foulée du 11 septembre. Le budget quinquennal de l'ACSTA devait couvrir environ 88 p. 100 de ce montant, le reste devant être imputé à Transports Canada pour les inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile

8.1.2 Transparence en matière de reddition de comptes et d'utilisation du DPSTA

Les initiatives en matière de sûreté aérienne devraient-elles être financées par le gouvernement fédéral ou au moyen du DPSTA? Il y a des arguments solides en faveur des deux options. Toutefois, le prélèvement d'un droit distinct pour financer ces initiatives concorde avec la pratique internationale⁵ et le Comité ne considère pas comme déraisonnable le prélèvement d'un DPSTA.

- Si le gouvernement fédéral prenait en charge le coût de la sûreté, celui-ci serait assumé par les contribuables, si bien que les gens qui ne voyagent pas par avion subventionneraient les passagers aériens. Le renforcement des mesures de sécurité confère à l'industrie de l'aviation un avantage financier important. En l'absence de sûreté, les clients voyageraient moins souvent en avion et l'industrie souffrirait. On pourrait soutenir que, à défaut d'un niveau de sûreté raisonnable, le coût supplémentaire associé à la responsabilité civile pourrait amener certains transporteurs aériens à cesser leurs activités.
- Le DPSTA représente un très petit montant comparativement aux autres coûts indirects payés par le passager aérien. À titre d'exemple, un billet aller-retour de 415 \$ entre Ottawa et Toronto coûterait au passager un supplément de 70 \$ en droits et en frais, y compris le DPSTA. Sur le prix total de 485 \$, le montant de 9,90 \$ représente environ 2 p. 100 du coût et a une incidence négligeable sur la décision d'achat du client.

C'est pourquoi les passagers aériens en sont les principaux

bénéficiaires.

- Le renforcement des mesures de sûreté fait partie intégrante du transport sécuritaire et sûr des passagers d'un point à un autre.
- L'industrie du transport aérien nécessite des mesures de sûreté particulières.

Le Comité note qu'il existe aussi de bonnes raisons pour imputer à l'industrie du transport aérien le coût de la sûreté aérienne :

- De nombreux droits et frais déjà assumés directement ou indirectement par le voyageur devraient couvrir le coût de la sûreté aérienne. Les coûts incombant aux autorités aéroportuaires, par exemple les loyers et les taxes versés au gouvernement, sont transférés aux transporteurs aériens et, par ricochet, au passager. L'aéroport impose aux transporteurs aériens des redevances d'atterrissage, des frais d'aérogares et des droits de sûreté aéroportuaire, qui sont également reflétés au passager dans le prix du billet. En outre, les tarifs aériens sont assujettis à la TPS, aux taxes provinciales, aux taxes sur le carburant et aux frais d'améliorations aéroportuaires.
- Le DPSTA établit une discrimination injuste qui confère un avantage concurrentiel aux autres modes de transport, par exemple maritime et ferroviaire (où, d'après l'industrie, les coûts de sûreté sont assumés par les contribuables) au détriment de l'industrie du transport aérien.
- L'Etat est la cible véritable des menaces à la sûreté et les actes terroristes ne visent pas le secteur de l'aviation proprement dit. Par conséquent, l'Etat a l'obligation de protéger sa souveraineté, ses actifs et ses citoyens.
- Le DPSTA établit une discrimination injuste qui confère un avantage concurrentiel aux autres modes de transport, par exemple maritime et ferroviaire (où, d'après l'industrie, les coûts de sûreté sont assumés par les contribuables) au détriment de l'industrie du transport aérien.

Certains arguments particulièrement convaincants avancés par les intervenants de l'industrie en faveur du financement de la sûreté aérienne par le gouvernement fédéral sont énoncés ci-après :

8.1.1 Financement fédéral ou droit pour la sûreté distinct

Au cours de nos consultations, les représentants des intervenants — le Conseil des aéroports du Canada (CAC), l'Association du transport aérien du Canada (ATAC), les autorités aéroportuaires et les transporteurs aériens en particulier — ont vivement exprimé leur opposition au DPSTA et leurs préoccupations à cet égard. Ils ont fait valoir que tous les coûts associés à la protection de la sûreté nationale devaient en principe être assumés par le gouvernement fédéral et non par l'industrie de l'aviation civile — et, en bout de ligne, par les passagers aériens. L'industrie a également soutenu que le DPSTA n'est pas transparent, qu'il y a des lacunes dans la reddition de comptes et qu'il n'est pas investi comme il se doit dans l'industrie du transport aérien.

- 2 Examen indépendant du modèle d'estimation des recettes du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien utilisé par Finances Canada, Geoffrey D. Gosling, Ph.D. (mars 2003).
- Elasticité de la demande de transport aérien de passagers : concepts, problèmes et mesure, David W. Gillen, William G. Morrison et Christopher Stewart, MBA, Université Wilfrid Laurier (janvier 2003).
- Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA), et transporteurs aériens à tarif réduit et transporteurs aériens régionaux, Sypher/Mueller International Inc. (janvier 2003).
- 3 Documents budgétaires, ministère des Finances du Canada.
- 4 Les taux du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien sont établis de façon à inclure, le cas échéant, la taxe sur les produits et services ou la portion fédérale de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH). En raison de la réduction du taux de la TPS/TVH, certains ajustements techniques des taux du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien sont nécessaires pour faire en sorte que les consommateurs bénéficient pleinement de la réduction du taux. Le taux du droit pour la sécurité des passagers du transport aérien dans le cas des autres destinations à l'étranger n'est pas assujéti à la TPS/TVH et demeurera inchangé.

(*Les montants incluent la TPS ou la portion fédérale de la TVH s'il y a lieu)

Taux du DPSTA (\$ par passager transporté)					
Date d'entrée en vigueur	1 ^{er} avril 2002*	1 ^{er} mars 2003*	1 ^{er} avril 2004*	1 ^{er} mars 2005*	1 ^{er} juillet 2006*4
Vois intérieurs (Aller simple)	12,00 \$	7,00 \$	6,00 \$	5,00 \$	4,95 \$
Vois intérieurs (aller-retour)	24,00 \$	14,00 \$	12,00 \$	10,00 \$	9,90 \$
Vois transfrontaliers	12,00 \$	12,00 \$	\$10,00	8,50 \$	8,42 \$
Autres vols internationaux	24,00 \$	24,00 \$	\$20,00	17,00 \$	17,00 \$

8.1 : Taux du DPSTA³

de rapports par des experts-conseils indépendants² et d'une importante révision à la hausse des prévisions du trafic de passagers aériens établies par Transports Canada. Le budget de 2004 l'a abaissé une deuxième fois en se fondant sur « la mise à jour des projections de revenus et de dépenses », une prévision révisée par Transports Canada de la croissance du trafic de passagers aériens et le *Rapport annuel 2003* de l'ACSTA, révélant que les fonds de fonctionnement n'avaient pas tous été utilisés. Après un troisième examen du DPSTA, ce droit a été réduit de nouveau dans le budget de 2005, sur la base de « renseignements mis à jour en ce qui concerne les revenus et les coûts »; du premier rapport de la vérificatrice générale sur le DPSTA et du *Rapport annuel 2004* de l'ACSTA, montrant que l'on n'utiliserait pas certains fonds de fonctionnement de 2003-2004. Enfin, dans le budget de 2006, le DPSTA a été recalculé pour refléter la réduction d'un point de pourcentage de la TPS. Le tableau 8.1 fait état des réductions du DPSTA.

8.1 LE DROIT POUR LA SÉCURITÉ DES PASSAGERS DU TRANSPORT AÉRIEN (DPSTA)

Le budget de 2001 prévoyait 2,2 milliards de dollars pour améliorer la sûreté aérienne sur une période de cinq ans prenant fin en 2006-2007. Pour financer ce niveau accru de sûreté aérienne, le gouvernement a mis en place le DPSTA, imposé aux voyageurs à compter du 1^{er} avril 2002. La Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien a été adoptée pour créer le DPSTA¹.

Différentes initiatives visant à renforcer la sûreté aérienne devaient être financées grâce au DPSTA, par exemple :

- l'amélioration du régime réglementaire;
- l'ajout d'inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile de Transports Canada;
- le renforcement des portes des postes de pilotage dans les aéronefs de passagers;
- le renforcement de la présence policière aux aéroports;
- l'établissement du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA);
- la création de l'ACSTA pour assurer le contrôle des passagers et de leurs bagages.

Quelque 1,942 milliard de dollars, soit environ 88 p. 100 des 2,2 millions prévus, ont été réservées au budget de l'ACSTA pour couvrir les trois dernières initiatives susmentionnées.

Le DPSTA est géré par le ministère des Finances. Il n'existe aucun mécanisme direct faisant le lien entre le DPSTA et les charges au titre de la sûreté. Les revenus provenant du DPSTA sont directement versés au Trésor. Les charges au titre de la sûreté aérienne, notamment les crédits octroyés à l'ACSTA, sont déterminées par voie de crédits parlementaires. Toutefois, l'intention du législateur était que les recettes provenant de ce droit soient équivalentes au niveau des charges requises pour les initiatives de renforcement de la sûreté sur une période de cinq ans. Depuis son introduction, le droit a été rajusté périodiquement en fonction de l'évolution des besoins financiers.

Le DPSTA a été réduit dans le budget de 2003, par la suite d'un examen donnant lieu à des consultations auprès des intervenants, de la production

¹ Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien, 2002, ch. 9, art. 5.

AUTRES OBSERVATIONS

Le mandat du Comité l'invitait à attirer l'attention du ministre sur toute question importante observée au cours de ses travaux :

Questions diverses : Le Comité peut informer le ministre d'autres questions d'importance qui sont signalées à son attention dans le cadre de ses recherches, analyses ou consultations.

Par ailleurs, son mandat excluait la formulation de recommandations concernant le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) :

Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement a introduit le Droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) dans le but de financer les initiatives en matière de sûreté aérienne. Les montants recueillis grâce au DSPTA sont remis au Trésor et non directement à l'ACSTA ou à toute autre entité gouvernementale ayant des responsabilités en matière de sûreté. Les travaux du Comité ne porteront pas sur la structure, le niveau ou l'impact du DSPTA actuel sur l'industrie aérienne.

Cependant, tout au long des consultations, de nombreux intervenants ont fait état dans leurs mémoires et leurs présentations du DSPTA, qui les préoccupe beaucoup. C'est pourquoi nous émettons quelques observations sur le DSPTA, sans toutefois formuler de recommandations particulières. En outre, les représentants de plusieurs aéroports ont souligné au Comité que l'exigence de fournir des locaux à titre gracieux à un nombre croissant de ministères et d'organismes fédéraux leur impose un fardeau financier excessif. Le présent chapitre renferme aussi quelques commentaires sur cet aspect.

Les formes précises des futures mesures de contrôle sont incertaines pour le moment, en raison de la grande incertitude associée à la viabilité et à l'acceptabilité des technologies et des techniques émergentes. L'orientation générale par contre est évidente. En raison des nouvelles percées technologiques, il faudra davantage mettre l'accent sur le perfectionnement des compétences en relations humaines requises afin que le personnel puisse prendre les décisions relatives à l'évaluation des risques qui sont au cœur de ce processus. Cela réitére l'importance de transmettre en temps opportun au personnel de contrôle de première ligne les renseignements stratégiques dont ils ont besoin, qui devra posséder les acquis et la capacité nécessaires pour bien comprendre cette information et l'appliquer pour prendre des décisions sur place. Toute transition de ce genre ne se fait pas du jour au lendemain, mais nous sommes convaincus qu'il s'agit de direction générale à suivre au cours des dix prochaines années. Le cas échéant, il en découle un certain nombre d'incidences importantes pour

L'ACSTA à titre d'organisme.

Au fur et à mesure que de nouveaux types d'armes et d'explosifs seront mis au point, de même que de nouvelles techniques pour les dissimuler et les déployer, l'ACSTA devra élaborer de nouveaux et meilleurs moyens de les détecter. En raison de l'évolution des exigences en matière de contrôle découlant des nouvelles technologies et menaces, ainsi que de l'accroissement du volume de trafic plus diversifié, l'ACSTA doit bénéficier de la latitude nécessaire pour ajuster ses méthodes et opérations afin de relever les nouveaux défis. La collecte de données et les échanges sur les pratiques exemplaires dans le domaine de la technologie et des techniques de contrôle avec la communauté internationale aideront l'organisme à se maintenir à l'avant-garde du progrès et à faire obstacle aux efforts des terroristes pour tromper les systèmes mis en place.

Selon notre vision de l'ACSTA, celle-ci est appelée à devenir l'organisme canadien spécialisé dans les services de contrôle assurant la sûreté du transport aérien, pleinement responsable des pratiques, des procédures et des opérations requises pour protéger les voyageurs et obligée de rendre des comptes dans ce domaine. L'octe de l'autorité de gestion et redevable pour tous les aspects de ses activités, ainsi qu'il est recommandé dans ce rapport, l'ACSTA sera bien placée pour assurer avec efficience le niveau d'efficacité de contrôle et le service à la clientèle auquel s'attendent les Canadiens et sur lequel l'industrie compte pour demeurer concurrentielle. Transports Canada demeurera le principal organisme responsable de la sûreté du transport aérien et sera chargé de fournir l'orientation stratégique et d'établir un cadre réglementaire axé sur les résultats indiquant la voie à suivre. Libre de détails opérationnels, Transports Canada sera en mesure de centrer ses efforts pour combler dans les meilleurs délais les lacunes et élaborer des stratégies proactives pour le secteur de la sûreté du transport aérien dans son ensemble. De concert, les deux organismes, en collaboration avec leurs partenaires du secteur, sont susceptibles d'être plus en mesure de se préparer et de passer à l'action pour relever les défis actuels et futurs.

approche est planifiée et mise en œuvre comme il se doit. Par contre, il faudra certainement tenir sérieusement compte de la perception du public et des questions de libertés civiles.

Il faudra peut-être réaménager autrement les aéroports actuels si l'approche comportementale est largement adoptée. Ce type de triage selon le degré de risque est conçu pour améliorer la cadence de traitement des passagers à risque faible et moyen, afin de concentrer les ressources de contrôle sur ceux à risque élevé. En vue d'en assurer l'efficacité, l'aéroport doit être conçu de façon à pouvoir accommoder le processus avec efficacité. Nous indiquons à cet effet que l'aéroport international Ben Gurion en Israël a été conçu en gardant à l'esprit plusieurs niveaux de sécurité. Or, le volume du trafic de passagers à cet aéroport est relativement bas, soit environ 30 p. 100 du volume total de l'ensemble du trafic de passagers à l'Aéroport international Pearson de Toronto⁸.

Malgré les réserves exprimées au sujet de l'introduction de la méthode d'analyse du comportement à titre d'autre type d'outil de contrôle, le Comité reconnaît qu'elle est mise à l'essai et adoptée dans un petit nombre d'autres pays. Avant d'envisager l'adoption d'une telle méthode pour le Canada, il serait nécessaire d'examiner les expériences d'autres pays dans le domaine et de réaliser des projets pilotes soigneusement planifiés et contrôlés au Canada afin d'évaluer, entre autres, le degré d'exactitude du processus d'analyse du comportement, les compétences et la formation requises ainsi que son incidence sur l'efficacité et l'efficacité globales de cette méthode de contrôle.

7.4 INCIDENCE SUR L'ACSTA

Il est évident que, à l'avenir, le contrôle d'objets — jusqu'à présent la principale activité de l'ACSTA — sera plus automatisé et exigera moins de main-d'œuvre. Alors que de nouvelles technologies et techniques plus perfectionnées deviendront une caractéristique de la sûreté aérienne, un personnel plus spécialisé et ayant reçu une formation avancée sera requis pour exploiter et interpréter les données fournies par le matériel et effectuer l'analyse du comportement. Les futures exigences pourraient également entraîner de nouvelles responsabilités pour l'ACSTA, comme l'inspection et la vérification de l'identité par rapport aux documents de voyage, y compris les cartes d'embarquement.

⁸ L'aéroport Ben Gurion a traité 9 millions de passagers en 2005 (site Web de l'Administration des aéroports d'Israël : www.laa.gov.il); le nombre total de passagers à l'Aéroport international de Toronto s'élevait à 29,9 millions de passagers en 2005 (site Web de l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto : www.gtaa.com).

projets spéculatifs porteront fruit dans un proche avenir. Quoiqu'il en soit, s'ils s'avèrent matériellement réalisables, ils soulèveraient de sérieux problèmes relativement à la protection de la vie privée et de graves préoccupations au sujet de la valeur objective des indicateurs qu'ils prétendent détecter. Entre autres, il pourrait y avoir un grand nombre de raisons fort banales expliquant les signes de nervosité chez un particulier; ils pourraient même être attribuables au degré relativement élevé de stress associé aux voyages par avion, voire au fait d'être soumis à un test d'indicateurs de stress dans de telles conditions. Nous n'étions pas suffisamment convaincus par les preuves avancées concernant les technologies que l'on prétend être capables de mesurer les intentions d'une personne pour conclure qu'il y a lieu d'en poursuivre le développement en vue de les utiliser dans les aéroports canadiens au cours des prochaines années.

L'exercice du jugement humain pour contrôler le comportement des passagers peut être pris plus sérieusement. Certains pays, notamment Israël, emploient du personnel de première ligne ayant reçu la formation requise pour porter un jugement initial sur le niveau de risque des passagers, fondé sur l'observation de leur comportement. Ce triage de passagers en groupes à risque élevé, moyen et faible permet d'axer davantage les activités de contrôle sur ceux qui affichent des comportements à risque élevé. Certains éléments de cette approche sont adoptés dans certains aéroports européens. Aux États-Unis, l'aéroport Logan de Boston a innové en mettant sur pied un programme qui trie de la même façon les passagers selon l'estimation du risque, et la Transportation Security Administration réalise le programme pilote de contrôle de passagers à l'aide des techniques d'observation SPOT (Screening of Passengers by Observation Techniques), qui peuvent être appliquées à une plus grande gamme d'aéroports américains. Ces programmes reposent sur l'observation de modes de comportement atypiques pour identifier les personnes suspectes, qui sont signalées afin de les contrôler de plus près. Il est important de retenir que ces programmes ne tentent pas de faire des extrapolations sur les intentions présumées des passagers, mais simplement d'observer des comportements externes qui sortent de l'ordinaire.

Nous éprouvons certaines inquiétudes quant à l'application de cette approche au Canada. Quelle que soit la façon dont on l'envisage, cette approche implique que le personnel de première ligne peut à sa discrétion poser des jugements sur les passagers, lesquels peuvent avoir de sérieuses répercussions sur les particuliers. Nous soulignons que le climat de menace qui règne dans certains autres pays est nettement plus sérieux que tout ce que nous avons connu au Canada; par conséquent, certaines mesures de sûreté largement acceptées par exemple en Israël risquent de ne pas être tout autant acceptées par les Canadiens. Nous tenons à souligner également le danger qu'un tel système d'analyse des passagers soit mal interprété comme relevant du « profilage », qui dans sa dimension ethnique, religieuse et raciale est généralement considéré inapproprié, sinon illégitime au Canada. En réalité, il n'est ni nécessaire ni inévitable d'en arriver là si une telle

Il est recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de l'évaluation (y compris des projets pilotes) des nouvelles technologies et techniques de détection de menaces potentielles, dans le cadre de son programme de gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement.

Un aspect prometteur dans le domaine du contrôle est la nouvelle façon de concevoir le contrôle « de personnes » et « d'objets ». Les technologies futures pourraient permettre d'assurer le contrôle des passagers sans qu'ils doivent se départir de leurs bagages de cabine, vider leurs poches ou enlever leurs chaussures. Des unités de contrôle intégrées, exerçant plusieurs fonctions, sont en train d'être mises au point (pour détecter des explosifs dans les souliers, des objets métalliques et des explosifs dissimulés par les passagers), sans que les passagers soient obligés d'enlever leur manteau ou de vider leurs poches. Les manufacturiers font état d'une cadence de traitement de 240 passagers à l'heure, entraînant ainsi une réduction du nombre d'effets requis. Les aéroports de Kelowna et de Vancouver ont fait part de leur intérêt à participer à un projet pilote pour mettre à l'essai ce type d'appareil. Ici cinq à dix ans, l'on prévoit disposer de technologies permettant d'encaster des dispositifs de contrôle dans les murs de couloirs. Les passagers ne pourraient pas les voir et cette méthode serait moins envahissante que les approches actuelles.

L'analyse du comportement offre d'autres possibilités d'innovation pour identifier les passagers à risque en vue de les soumettre à des fouilles plus poussées. De telles techniques dépendent à la fois de la technologie et de l'exercice du jugement humain. Les technologies en développement prétendent être en mesure de déceler les intentions malicieuses des particuliers et reposeraient entre autres sur l'analyse de la voix (mesure du degré de stress) et de la réaction physiologique (test semblable aux détecteurs de mensonge). Par exemple le Système de détection de suspects (SDS) est composé d'une cabine dans laquelle est administré un test polygraphique de trois minutes par enregistrement de la voix permettant de cerner si une personne pourrait avoir des intentions criminelles, ce système étant fondé sur le principe que la peur sera reflétée à l'intérieur de paramètres psychophysiologiques mesurables. Si des paramètres précis sont déclenchés, un autre examen individuel est mené. La Transportation Security Administration des États-Unis a amorcé la mise à l'essai à un aéroport américain de la technologie de SDS, conçue par les Israéliens. Des arguments ont également été formulés en faveur des technologies de télé-détection, comme l'imagerie neurologique électromagnétique, qui à l'heure actuelle semble davantage relever de la science fiction que d'une technologie pouvant se concrétiser. Il semble peu probable que tous ces

Certaines technologies soulèvent des préoccupations relatives à la protection de la vie privée et des droits de la personne (entre autres, les techniques perfectionnées comme les appareils de rayonnement rétrodiffusé qui produisent des images approchant la « nudité »). D'autres s'inquiètent au sujet des possibilités d'effets nocifs pour la santé, comme la radioscopie du corps humain. Le portail de rayonnement rétrodiffusé est semblable au portail de détection de traces d'explosifs, une faible dose de rayons X étant balayée rapidement sur la personne. Cette technologie permet d'afficher une image très réaliste à l'écran d'ordinateur, permettant à l'opérateur de détecter aussi bien des armes que des substances dissimulées sur la personne qui passe le contrôle. Bien conscients des graves préoccupations relatives à la protection de la vie privée, les fournisseurs de ce type de technologie ont amélioré les techniques de masquage pour camoufler les parties du corps que l'image reproduit. Une solution que nous avons découverte au Royaume-Uni consiste à laisser les passagers qui doivent passer au contrôle le choix entre une fouille manuelle ou un contrôle par rayonnement rétrodiffusé par des agents de contrôle du même sexe.

Une mise en garde s'impose sans doute relativement à l'achat de nouvelles technologies de contrôle. Un nombre croissant d'entreprises privées du secteur de la sécurité mènent des travaux de recherche-développement sur les technologies de contrôle. Ces initiatives sont à l'origine d'innovations, et pour cette raison doivent être encouragées, mais une certaine partie du matériel mis au point est d'une capacité douteuse. Cela impose un autre fardeau au gouvernement, à savoir maintenir sa propre capacité technique pour pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause et évaluer objectivement les arguments de l'industrie en faveur de ses produits, qui ont pour principal marché le secteur public. À notre avis, Transports Canada et l'ACSTA possèdent la capacité requise pour mettre à l'essai et évaluer les nouvelles technologies et nous soulignons l'importance de maintenir cette capacité au sein du gouvernement pour favoriser des décisions d'achats objectives et judicieuses. Nous recommandons que cette capacité fasse partie intégrante de l'ACSTA, ce qui est préférable puisque c'est elle qui déploie et exploite le matériel de contrôle, conformément aux attentes établies par Transports Canada. En assumant ce rôle, l'ACSTA devrait tenir compte des aspects des ressources humaines ayant notamment trait aux compétences requises du personnel de contrôle et de leurs gestionnaires, avant de se procurer et de mettre en service de nouvelles technologies et de nouveaux processus de contrôle.

transportant des explosifs. Lorsque le passager passe à travers le portail, un faible jet d'air le parcourt de la tête aux pieds, libérant toute particule naturellement absorbée par ses vêtements ou son corps ou qui y adhère normalement. Ces particules ou vapeurs sont attirées dans un appareil qui les analyse et peut détecter immédiatement si cette personne transporte un dispositif explosif ou est entré en contact avec des substances explosives. De tels appareils ont déjà été déployés dans d'autres pays, y compris aux points de contrôle des passagers de certains aéroports américains par la Transportation Security Administration. Or, on s'est rendu compte que le milieu d'un aéroport diffère de celui d'un laboratoire. Des problèmes de fiabilité ont été cernés, y compris un nombre élevé inacceptable de lectures fausses attribuables en partie à des facteurs environnementaux, comme la poussière, la saleté et les vapeurs de carburant, ce qui est chose courante dans les aéroports. La détection d'explosifs liquides est un autre domaine où les fabricants du secteur technologique mettent au point du matériel plus abordable, rapide, fiable et facile à utiliser. Bien que des systèmes existent déjà, certains ont des limites et ne conviennent pas nécessairement à tous les besoins de la sûreté aérienne. Par exemple un appareil, à l'aide d'un faisceau laser, peut analyser le contenu d'une bouteille transparente, mais non pas de contenants opaques. Il y a lieu de faire un certain nombre de mises en garde quant à la promesse de ces technologies. En premier lieu, elles coûtent encore très cher, même si les prix diminuent. Les appareils CT-X actuellement utilisés pour le contrôle des bagages enregistrés, par exemple, coûtent plus de 2 millions de dollars chacun⁷. Plus le matériel est complexe, plus la durée d'une panne attribuable à une défaillance mécanique est longue, plus il faut dépenser pour les services de personnel formé et capable d'intervenir rapidement et plus il faut investir dans la redondance du système pour éviter les longues files d'attente de passagers.

Depuis ses débuts, l'ACSTA a investi plus de 500 millions de dollars en biens d'équipement. Il s'agit en grande partie d'appareils électroniques de pointe, mais qu'il faut périodiquement remettre en état. Aux fins d'amortissement, le cycle de vie utile de tout bien d'équipement utilisé par l'ACSTA, comme les appareils de détection d'explosifs par radioscopie, est évalué à sept ans. Des représentants de certains aéroports européens nous ont confié que l'Union européenne aimerait que le matériel de contrôle soit modernisé après à peine trois ou quatre ans pour profiter des nouvelles technologies. Si le matériel est continuellement remplacé avant d'avoir été pleinement amorti, cela ajoute au fardeau financier. L'adoption des plus récentes technologies et le maintien du degré le plus élevé de sécurité de façon rentable ont d'importantes incidences sur la politique publique.

⁷ Le coût d'un modèle CT-X 2500 est de 1,1 million de dollars, et d'un modèle CT-X 9000, 2,2 millions.

La gestion des services de transport évolue considérablement en raison de la révolution de la technologie de l'information et de la déréglementation des marchés. Les chaînes d'approvisionnement peuvent être restructurées pour assurer la visibilité de l'inventaire en temps réel. Le traitement des passagers se fera en ligne, depuis leur domicile jusqu'à leur destination.

Bien que ces technologies offrent de meilleures capacités de suivi, de surveillance et de contrôle de sûreté, elles ouvrent également la voie à des cyberattaques hostiles éventuellement capables de mettre le système hors service ou de créer des désastres aériens. Les crimes contemporains, comme le vol d'identité, compromettent la sécurité de l'aviation, puisque les terroristes peuvent trafiquer les pièces d'identité pour commettre une infraction à la sûreté. En raison de ce défi, l'on opte de plus en plus pour des solutions technologiques de contrôle de sûreté, comme la biométrie, pour vérifier l'identité.

Le matériel de contrôle utilisé maintenant dans les aéroports canadiens est conçu pour détecter des articles dangereux ou potentiellement dangereux dissimulés sur les passagers et dans les bagages de cabine et enregistrés. Cela exige des investissements considérables. L'ACSTA a déployé plus de 6 000 pièces d'équipement utilisant la radioscopie, la tomodensitométrie (CT-X) et les technologies de détection de traces d'explosifs pour appuyer ses opérations de contrôle des bagages de cabine et enregistrés⁵. Même s'il est fort perfectionné et efficace pour détecter ce pour quoi il a été conçu, ce matériel n'est quand même pas à l'abri de l'ingéniosité de ceux qui peuvent avoir éventuellement accès à de nouvelles substances difficiles à détecter et méthodes. Par exemple les éléments d'un engin explosif improvisé pourraient être assemblés et déployés durant le vol. De nouvelles méthodes ingénieuses servant à dissimuler des armes ou des dispositifs explosifs dans des objets en apparence inoffensifs, comme des liquides ou du gel, représentent également une menace. Certains types de produits chimiques dangereux, de même que des agents biologiques et radiologiques difficiles à détecter, posent également problème aux administrations.

Un grand nombre de mesures possibles actuellement à notre portée ou en développement promettent de mieux détecter les méthodes et les matériaux dangereux, entre autres, les portails de détection d'explosifs, le rayonnement rétrodiffusé et les appareils d'imagerie à ondes millimétriques, ainsi que les techniques envisagées mettant à profit les technologies nucléaires et les polymères fluorescents⁶. Le portail de détection de traces d'explosifs, également appelé le « souffleur », est conçu pour assurer le contrôle de passagers

⁵ ACSTA, *Rapport annuel 2006 : Mesurer pour prévoir les résultats*.

⁶ Informations fournies par l'ACSTA, la Transportation Security Administration (TSA) des États-Unis et dans un communiqué de presse de la TSA : « Reagan National Airport and Washington Dulles International Airport Unveil Explosives Detection Trace Portal Machines », 9 janvier 2006.

L'augmentation des débits de passagers et du nombre de vols, en soi, soulève d'importants défis relatifs à la sécurité. En raison de l'utilisation de gros porteurs, dont il faudra faire l'exploitation intensive pour que leur achat et leur entretien soient économiquement rentables, une foule de passagers passeront par l'aéroport en même temps. Cela entraînera encore d'autres pressions dans l'ensemble de l'aéroport, y compris aux points de contrôle de sécurité durant les heures de pointe, normalement en début de matinée et en fin d'après-midi.

Lorsqu'on tient compte des nouvelles technologies, les défis risquent à la fois d'être atténués ou plus complexes :

- Les aéronefs sans pilote sont en train de passer du secteur militaire à celui de l'aviation civile, de sorte que les technologies de navigation robotisée seront prédominantes.
- Les futurs systèmes de navigation (FANS), mis au point par la NASA, permettront la navigation assistée par satellite à bord, de sorte que le contrôle sol ne sera plus nécessaire.

Les nouvelles technologies offrent également de nouvelles possibilités en matière de sécurité :

- Les aéronefs plus légers que l'air (également appelés les aérostats) peuvent être déployés dans la stratosphère pour servir de « satellites » de télécommunications pouvant également servir à la surveillance à des fins de sécurité.

7.3 TENDANCES RELATIVES À LA TECHNOLOGIE

Ainsi, l'on prévoit que le système aura la capacité de combler la demande projetée. Les percées technologiques prévues dans le domaine des systèmes de navigation et de contrôle du trafic aérien offrent également la promesse d'une capacité de système accrue. Ces projections relatives à la croissance ont d'importantes répercussions quant à la sûreté.

En outre, les autorités aéroportuaires de Winnipeg et de Halifax ont annoncé des projets de construction qui débuteront sous peu.

différentes régions du pays, ont récemment investi d'importantes sommes dans des projets d'amélioration de leurs installations. Par ailleurs, les nouvelles aéroports. Les aéroports d'Ottawa, de Calgary, d'Edmonton, de Montréal, de Victoria et de Regina, de même que d'autres aéroports des projets de plusieurs millions de dollars pour reconstruire et ajouter de Toronto et de Vancouver sont actuellement en train de mener à bien des

Dans le secteur des marchandises, Transports Canada prévoit un taux de croissance annuel de 5,7 p. 100 de 2003 à 2013 et selon les prévisions de l'IATA, celui-ci s'élèvera à 6,3 p. 100 au cours de la période 2005-2009³. De telles projections dépendent de la fiabilité de données tenant compte d'une diversité de facteurs, et sont reliées aux prévisions de la croissance économique future et des tendances sociales. Il est difficile de prendre en compte certains chocs potentiels au système, comme les répercussions sur les voyages par avion d'une autre pandémie, une flambée des prix du pétrole ou un autre attentat terroriste meurtrier. Même la menace d'actes terroristes, comme le présumé complot qui a été dévoilé de faire exploser les vols transatlantiques en partance du Royaume-Uni, risquent de freiner le désir de prendre l'avion. Indépendamment de ces facteurs, le degré de confiance envers les projections de croissance future repose sur des assises solides.

Par ailleurs, dans l'industrie du transport aérien, d'importants changements sont apportés à la marche des affaires, en grande partie en raison des percées technologiques. De nouveaux gros porteurs pouvant accueillir jusqu'à 800 passagers par vol commencent à entrer en service. Les compagnies aériennes remplacent les flottes par des avions plus éconergétiques et investissent dans des processus automatisés ainsi que des processus d'enregistrement et des systèmes de réservation à distance conçus pour améliorer l'efficacité du service offert aux passagers. De telles nouveautés accroîtront la capacité et l'efficacité du système, exerçant ainsi des pressions supplémentaires pour le traitement des passagers des aéroports, y compris le contrôle des passagers, des bagages et des marchandises.

Par ailleurs, les appareils de taxi aérien et les microjets, dotés de plus petits turboréacteurs moins coûteux, de postes d'équipage informatisés et de matériaux composites et conçus pour transporter un petit nombre de passagers (habituellement de quatre à six), pourraient représenter d'autres possibilités intéressantes au lieu des services réguliers de vols commerciaux. Les plus petits aéroports satellites pourraient desservir cette clientèle et combler la demande croissante de transport de passagers et de marchandises, notamment pour réduire les pressions exercées sur les grands aéroports-pivots. Les aéroports font partie des secteurs économiques parmi les plus dynamiques. D'importants projets de construction sont entrepris dans un grand nombre des principaux aéroports internationaux pour ajouter de nouvelles aérograves et pistes et des investissements sont consentis pour l'entretien et la remise en état des infrastructures actuelles. Entre 1992 et 2003, les aéroports au Canada ont investi ou engagé plus de 8 milliards de dollars pour améliorer les installations⁴. Les aéroports internationaux de

³ Transports Canada, Direction générale de l'analyse économique, *Transports Canada, Prévisions des activités aériennes 2004-2018* (septembre 2005); et IATA, *Passenger and Freight Forecast 2005-2009* (octobre 2005).

⁴ Conseil des aéroports du Canada, *A Competitive Flight Plan for Canada's Air Infrastructure — A Policy Paper for the Government of Canada* (juin 2006).

indications à l'effet que la demande de transport de passagers et de marchandises augmentera, alors que la reprise se poursuit depuis le fléchissement du secteur de l'aviation en septembre 2001. Les marchés en expansion et la libéralisation du commerce sont des facteurs favorables. L'essor de l'économie asiatique stimulera le commerce et les voyages entre le Canada et les nouveaux géants économiques de l'Asie. Des alliances entre les compagnies aériennes, comme Star Alliance, ont été formées pour coordonner les vols, bénéficier du trafic de correspondance et accroître l'efficacité des opérations. Les négociations en cours dans le cadre des traités sur le transport aérien, notamment entre les États-Unis et la Communauté européenne, risquent de stimuler davantage la demande de voyages aériens. En Amérique du Nord, l'attrait des voyages au sein de la population vieillissante des baby-boomers, qui disposent de plus de temps pour les loisirs, est également susceptible d'accroître la demande. Tel qu'illustré au tableau 7.1, Transports Canada prévoit des taux moyens de croissance annuelle du trafic de passagers aériens de 5,3 p. 100 à court terme (2003-2008), de 4,3 p. 100 de 2003 à 2013 et de 3,8 p. 100 à plus long terme (2003-2018).

7.1 : Prévion de la croissance du trafic de passagers aériens

Prévion de la croissance du trafic de passagers aériens ¹ - ensemble des aéroports déclarants				
Principaux transporteurs, transporteurs régionaux et locaux et affrèteurs Taux moyens de croissance annuelle				
Année	Intérieurs	Transfrontaliers	Internationaux	Total
1993-2003	2,5 %	2,2 %	4,3 %	2,7 %
2003-2008	4,4 %	6,3 %	7,4 %	5,3 %
2003-2013	3,5 %	5,3 %	6,0 %	4,3 %
2003-2018	3,1 %	4,7 %	5,3 %	3,8 %

Source : Transports Canada, Direction générale de l'analyse économique, *Transports Canada, Prévions des activités aériennes 2004-2018* (septembre 2005)

Une croissance semblable est prévue dans d'autres pays. L'Association du transport aérien international (IATA), une association industrielle représentant les principaux transporteurs aériens de passagers et de marchandises, prévoit un taux de croissance annuel de 5,6 p. 100 en moyenne entre 2005 et 2009, fondé sur les projections fournies par les transporteurs².

¹ Embarquements et débarquements de passagers payants.

² IATA, *Passenger and Freight Forecast 2005-2009* (octobre 2005).

7.2 TENDANCES DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION

des efforts soutenus et concertés doivent être consentis à l'échelle nationale, de même qu'au sein et entre des organismes gouvernementaux tels que Transports Canada et l'ACSTA. Bien que de toute évidence les deux organismes effectuent des analyses prospectives, nous n'avons pas trouvé d'éléments probants de l'existence d'une démarche systématique pour anticiper les futurs actes de terrorisme aérien.

En cette ère d'évolution rapide de la technologie et des tactiques terroristes, les renseignements pertinents et l'information sur la prévention doivent être partagés et analysés de façon soutenue. Tel que précisé, en vertu du système de gestion de sûreté, l'on s'attend que tous les employés, que leur savoir-faire porte sur les opérations ou sur l'analyse des menaces de haut niveau, soient des partenaires à part entière de la culture globale pour la sûreté, qui les encourage à être proactifs, créatifs et engagés pour cerner les menaces et trouver des solutions à ces menaces. Entre autres, les séances de remise-ménages et d'autres exercices du genre devraient être la norme dans chaque organisme, de sorte que les employés gardent toujours à l'esprit la question de prévoir, d'anticiper et de traiter les menaces.

Transports Canada, qui est responsable de la politique globale en matière de sûreté aérienne, devrait jouer un rôle de chef de file pour instaurer une culture résolument tournée vers l'avenir dans l'ensemble du système de la sûreté aérienne. À l'intérieur du Ministère, une approche consisterait à adopter des pratiques plus rigoureuses et systématiques pour anticiper les futures menaces et prévoir une exigence dans son système de planification de la sûreté de sorte que tous les partenaires pour la sûreté en fassent autant.

Recommandation 7.1

Nous recommandons que Transports Canada et l'ACSTA prennent des mesures pour instaurer une culture d'apprentissage continu, tirant parti des leçons du passé et de l'analyse prospective des menaces, dans l'ensemble de leur organisme et en collaboration avec les partenaires pour la sûreté.

Les activités de projection des tendances futures comportent toujours des incertitudes, surtout il faut prendre en considération une multitude de variables. Il existe un consensus parmi les spécialistes à l'effet que le volume de trafic aérien commercial est susceptible d'augmenter, peut-être considérablement, au cours de la prochaine décennie. Il y a de fortes

INCIDENCES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE

7.1 PERSPECTIVES D'AVENIR

On a normalement tendance, dans le domaine des mesures de sûreté, de mettre l'accent sur les événements passés et ainsi de réagir au lieu d'être proactifs. À la suite de la tragédie du vol 182 d'Air India, le Canada a mis de l'avant des mesures de sûreté telles que l'appariement passager-bagage, pour empêcher que des bagages non accompagnés de leur propriétaire soient à bord des avions. Après les attaques du 11 septembre, l'attention a été redirigée sur la prévention de la présence d'objets dangereux à l'intérieur des cabines d'avions. Le récent présumé complot terroriste à Londres a entraîné l'interdiction immédiate de transporter des liquides et des gels dans les bagages de cabine. Bien qu'il s'agisse de réactions appropriées à des menaces précises, nous devons escompter que les terroristes seront à la recherche de nouvelles méthodes d'attaque visant à esquiver les mesures de sûreté en place. Le système est donc contraint de prédire la nature d'attaques futures, d'évaluer les risques, de trouver des solutions et d'établir des priorités en vue d'améliorations futures du système de sûreté aérienne du Canada. Étant donné que les ressources ne sont pas illimitées, et que certaines solutions possibles coûtent très cher, des décisions doivent être prises à l'aide d'une saine méthode de gestion des risques.

Nous désirons souligner l'importance d'instaurer une culture non seulement d'apprentissage fondée sur les leçons du passé (y compris des erreurs), mais également axée sur l'avenir, pour cerner la prochaine menace éventuelle au système de la sûreté aérienne au pays. Plus important encore,

La supervision par Transports Canada du processus de planification d'entreprise de l'ACSTA a été à l'origine de limites administratives, en ce sens que l'ACSTA a été découragée ou de fait empêchée de poursuivre des idées novatrices pour assurer la bonne marche de ses programmes. Citons à titre d'exemple sa proposition d'étudier la faisabilité d'unités canines pour accroître la capacité de détection de son matériel actuel. Sans formuler de commentaires sur les mérites de cette proposition en particulier, nous remarquons que l'ACSTA doit avoir la liberté opérationnelle et administrative d'explorer et de mettre à l'essai d'autres méthodes pour favoriser l'innovation. Ainsi, elle devrait être encouragée à entreprendre des projets pilotes appropriés, en consultation avec ses partenaires, et assumer la pleine responsabilité des résultats obtenus.

Loi sur la gestion des finances publiques.

Nous recommandons, si l'ACSTA devient un établissement public, qu'elle demeure un employeur distinct et bénéficie des mêmes autorités contractuelles qui lui ont été accordées à titre de société d'État ainsi que de la plus grande latitude administrative permise aux termes de la

Recommandation 6.7

Si l'ACSTA devient un établissement public, elle perdrait cette latitude administrative, sauf si le Conseil du Trésor lui accorde expressément.

de contrats.

contractuelles, l'ACSTA devrait viser à devenir un chef de file de la gestion qualité d'organisme gouvernemental ayant d'importantes responsabilités programmes sont offerts dans le cadre de contrats de services. En sa d'équipement fort coûteux et en assure l'entretien, et dont les principaux est d'une grande importance pour un organisme qui achète des biens témoignent de probité et favorisent l'optimisation des ressources. Cela latitude quant à ses méthodes de passation de marchés, pourvu qu'elles ses employés qui lui sont propres. Elle bénéficie également d'une grande structure organisationnelle, des taux de rémunération et des relations avec du gouvernement. Elle est, par définition, en employeur distinct, avec une d'une plus grande latitude administrative qu'un ministère ou un organisme Tel que mentionné ci-dessus, à titre de société d'État, l'ACSTA dispose

La latitude administrative pourrait être décrite comme étant la capacité d'un organisme de prendre des décisions administratives qui lui permettent de protéger ses intérêts et d'atteindre ses objectifs. Il peut s'agir entre autres des plans de dépenses précisés dans le plan annuel d'entreprise, notamment pour la réalisation de projets pilotes, des décisions de dépenses portant entre autres sur l'achat de matériel, et une saine gestion des ressources humaines.

6.3.3 Autorité et responsabilisation administratives

Nous recommandons que l'ont tienne compte dans le budget de l'ACSTA des volumes de passagers de même que des gains de productivité réalisés grâce à des technologies et à des procédures améliorées. L'ACSTA devrait également bénéficier de la capacité de produire des recettes pour recouvrer les coûts, conformément aux politiques du gouvernement fédéral, de reporter les fonds de fonctionnement, de réaffecter le capital et de transférer les fonds de fonctionnement d'un poste budgétaire à l'autre. L'ACSTA bénéficierait d'une telle latitude lorsqu'elle aurait démontré qu'elle a mis les procédures et les systèmes appropriés en place.

Recommandation 6.6

- l'ACSTA puisse prendre des décisions budgétaires urgentes au besoin, des contrôles appropriés étant mis en place à cet effet.
 - l'ACSTA puisse transférer des fonds d'un poste budgétaire à un autre;
 - l'ACSTA puisse reporter les fonds non dépensés et les fonds de fonctionnement, de préférence à titre de crédits permanents;
 - l'ACSTA puisse réaliser des activités de recouvrement des coûts et de production de recettes, dans certaines conditions;
 - les crédits de l'ACSTA tiennent compte de l'incidence de l'évolution du volume de trafic sur les coûts engagés;
 - l'ACSTA puisse réaliser des activités de recouvrement des coûts et de production de recettes, dans certaines conditions;
- Que l'ACSTA demeure une société d'État ou qu'elle devienne un établissement public, le Comité consultatif est d'avis qu'il est important de lui confier certaines autorités financières, afin que :

il n'est pas rare que les ministères et organismes puissent réaffecter des ressources, émettre un avis déterminant dans l'achat d'immobilisations (moyennant certaines limites) et indubitablement gérer le déploiement et l'emplacement des ressources humaines. Il est même de plus en plus courant que les ministères et organismes jouissent d'une autorisation de crédit net.

6.3.2 Autorité et responsabilisation financières

L'ACSTA devrait assumer la pleine responsabilité de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, y compris en matière de recherche-développement, d'entretien et de remplacement.

Recommandation 6.5

de les analyser en fonction des coûts du cycle de vie et des exigences en matière de dotation par rapport aux approches et au matériel actuels. Pour favoriser de sages décisions permettant d'optimiser les ressources, nous recommandons que soit confiée à l'organisme d'exécution — l'ACSTA — la responsabilité de la gestion du cycle de vie complet de ses biens d'équipement. L'ACSTA devra ainsi être dotée de la capacité et de l'autorité nécessaires pour mener à bien des travaux de recherche-développement pour évaluer les options offertes, établir des normes de rendement, acheter et déployer le nouveau matériel, en assurer l'entretien et planifier en vue de le remplacer. L'apport de Transports Canada devrait reposer sur son examen du plan de sûreté, du plan d'exploitation et du budget de l'ACSTA. L'ACSTA serait tenue responsable de l'optimisation des ressources et de l'efficacité de ses décisions relatives aux biens d'équipement en matière et en faveur de la sûreté, de même que dans tous ses autres domaines d'activité.

Un organisme bénéficie d'une latitude financière lorsqu'il dispose de suffisamment de fonds, exerce un contrôle sur leur affectation et la période à l'intérieur de laquelle ils sont dépensés, et détermine à quoi ils serviront. L'ACSTA et presque tous les autres intervenants ont demandé d'accroître les autorités financières de l'ACSTA. Celle-ci a demandé des crédits permanents par le report de crédits et le recouvrement des coûts, la création d'un fonds de prévoyance par l'entremise d'un fonds renouvelable ou une autorisation de crédit net ainsi qu'un mécanisme budgétaire accéléré pour réagir rapidement aux incidents. Ces demandes ont été justifiées en raison de la latitude requise pour financer les opérations et s'adapter à des menaces précises et changeantes. Le Comité consultatif convient qu'il est déplorable que l'ACSTA doive réduire le personnel des lignes de contrôle préembarquement ou de limiter les heures supplémentaires durant les derniers mois de l'exercice financier afin d'équilibrer son budget. Le Comité consultatif n'estime pas non plus qu'il soit raisonnable de limiter les heures supplémentaires uniquement pour des raisons budgétaires lorsqu'une menace précise menace la sûreté aérienne. Il est également d'avis que l'ACSTA devrait avoir l'autorité de déployer des ressources selon les exigences de son mandat. Le Cercle Sussex a observé que :

limites [les politiques telles qu'elles sont fixées dans le contexte stratégique à l'échelon ministériel et les politiques opérationnelles établies dans un organisme opérationnel] sont mal définies ou ne sont pas mutuellement acceptées, il peut en résulter de mauvaises communications, une piètre collaboration et tous les manques d'efficacité et les contrariétés qui en découlent. C'est précisément ce qui a été observé dans les rapports entre l'ACSTA et Transports Canada²³.

Cette question lance un appel à l'action à deux niveaux. En premier lieu, l'acceptation mutuelle du mandat doit être confirmée et des mécanismes de coopération pratiques doivent être mis en place; en second lieu, la Loi doit préciser plus clairement le poids à accorder respectivement à l'efficacité et à l'efficacité, et ce, à l'intérieur d'un cadre de réglementation davantage axé sur les résultats. Il y a également lieu de rationaliser et de réconcilier l'exercice de planification et de budgétisation de la société, de même que le développement de la lettre des attentes ministérielles.

Recommandation 6.4

- a) Afin de pouvoir remplir efficacement son mandat, l'ACSTA devrait être responsable de la politique et des décisions opérationnelles et rendre des comptes à cet égard (entre autres sur le déploiement des ressources humaines et de la gestion du cycle de vie de ses éléments d'actif), alors que Transports Canada devrait garder la responsabilité de la politique, de la stratégie et de la législation globales sur la sûreté aérienne.
- b) Ces responsabilités et obligations de rendre des comptes devraient être clairement communiquées à tous les niveaux des deux organismes et il faut suivre de près leur acceptation.

Un important aspect de la responsabilité opérationnelle a trait aux décisions relatives aux biens d'équipement. Dans l'ensemble du pays, l'ACSTA utilise du matériel de pointe d'une valeur supérieure à 500 millions de dollars. Une partie de ce matériel a été hérité en 2002, mais la plupart du matériel a été achetée depuis, conformément aux normes techniques fixées par Transports Canada. Il était important que l'ACSTA profite à ses débuts du savoir-faire technique de Transports Canada. Par contre maintenant, la société d'Etat est en bonne position pour assumer la responsabilité de son programme de biens d'équipement.

En raison des nombreuses percées technologiques, de nouvelles options s'offrent à l'ACSTA qui, à titre d'organisme d'exécution, doit être en mesure

- opérer selon une approche fondée sur le Système de gestion de la sûreté (SGSu);
 - opérer à l'intérieur d'une réglementation du contrôle préétablie moins prescriptive;
 - opérer en fonction d'un cadre réglementaire d'avantage fondé sur le risque;
 - mener ses propres essais d'infiltration à l'aide de tout matériel requis;
 - être en mesure de mener des essais et de gérer le cycle de vie du nouveau matériel et des techniques de contrôle;
 - bénéficier de *mesures* moins prescriptives concernant la rotation des agents de contrôle et les ressources aux lignes de contrôle.
- L'ACSTA doit rendre des comptes au Parlement, par l'intermédiaire du ministre des Transports, sur l'efficacité et l'efficience de l'exercice des fonctions de contrôle. À l'heure actuelle, l'ACSTA ne peut prendre que quelques initiatives à cet égard, puisqu'elle doit adhérer aux dispositions de l'*Arrêté sur le contrôle de sécurité* (ACS) approuvées par le ministre des Transports, qui est conseillé par Transports Canada. Il existe un certain fossé entre la responsabilité et la prise en charge, attribuable à un manque de latitude opérationnelle. En effet, l'ACSTA pourrait être tenue responsable pour des décisions prises par Transports Canada. Bref, bien que, aux termes de la *Loi*, l'ACSTA serait tenue de rendre des comptes sur l'efficacité et l'efficience des activités de contrôle, à l'heure actuelle sa responsabilisation ne porte que sur les règlements et les arrêtés, même s'ils sont moins efficaces ou efficaces.
- Pour le Comité consultatif et un grand nombre d'intervenants, il était évident qu'il faut clarifier les mandats opérationnels de l'ACSTA et de Transports Canada. Bien que de toute évidence le Ministère doit continuer d'assurer la responsabilité d'établir la politique nationale en matière de sûreté du transport aérien (et le règlement qui en découle) et que l'ACSTA doit exécuter les fonctions de contrôle, encore faut-il clarifier qui doit prendre des décisions sur les politiques et les procédures opérationnelles nécessaires à l'exercice des rôles confiés à l'ACSTA à titre d'autorité opérationnelle. L'ACSTA est d'avis qu'elle devrait déterminer les mesures à prendre alors que Transports Canada insiste qu'elles devraient être déterminées dans le cadre de l'ACS. Ainsi que le précise un rapport de recherche préparé par le Cercle Sussex :
- Au contraire, l'origine de ces problèmes réside dans les points de vue divergents sur les places respectives que doivent occuper Transports Canada et l'ACSTA sur le continuum des politiques de sûreté aérienne. Ou, en termes plus simples, il faut que Transports Canada et l'ACSTA commencent par s'entendre sur qui doit faire quoi. [...] Lorsque ces

sociétés d'Etat quant à l'affectation des ressources. Ainsi que l'a précisé le

Cercle Sussex :

les paramètres clés qui se rapportent à l'efficacité sont de savoir si l'ACSTA est investie du pouvoir :

- de déterminer ses propres politiques opérationnelles dans un cadre politique stratégique établi par Transports Canada;
- de percevoir des recettes par l'entremise des redevances pour défrayer ses charges d'exploitation (y compris les charges qui se rattachent à l'augmentation du nombre de passagers);
- de surveiller et d'évaluer l'efficacité de ses programmes de contrôle, selon les normes fixées par Transports Canada et sous réserve d'une vérification régulière du Ministère;
- de transiger avec ses partenaires internationaux sur des questions qui relèvent de son mandat d'organisme de service.

Aucune de ces questions n'est fonction du statut de société d'Etat. A vrai dire, à ce propos, le statut de société d'Etat devrait en principe favoriser l'exécution de ces responsabilités, alors que ce n'est pas le cas en vertu des dispositions en vigueur²¹.

Nous sommes d'accord avec cette analyse. De l'avis du Comité consultatif, il est évident que l'ACSTA est aux prises avec trop peu de latitude financière, administrative et opérationnelle. Ainsi que le concluait le Cercle Sussex : « Selon nous, les limites opérationnelles actuellement imposées à l'ACSTA n'ont pas d'égal dans une relation comparable entre un ministère et un organisme au sein du gouvernement du Canada²². »

Recommandation 6.3

Quel que soit le modèle organisationnel adopté pour l'ACSTA, l'organisme a besoin de bénéficier de plus de latitude dans le domaine des opérations, des finances et de l'administration.

6.3.1 Autorité opérationnelle et responsabilisation — Qui devrait faire quoi?

L'on pourrait décrire l'autorité opérationnelle comme la capacité d'un organisme à prendre des décisions dans le domaine opérationnel qui lui permet de protéger ses intérêts et d'atteindre ses objectifs. Dans le cas de l'ACSTA, il s'agit surtout des décisions ayant trait à la bonne marche de la fonction de contrôle. L'ACSTA de même que les intervenants de l'industrie ont demandé plus de latitude opérationnelle pour :

²¹ Ibid., pages 8.

²² Ibid., pages 9.





L'Administration. Les organismes à l'œuvre dans le domaine de la sûreté doivent être conscients de l'évolution rapide de la conjoncture et prendre les mesures qui s'imposent, et ainsi doivent travailler en étroite collaboration avec les autres ministères et organismes du gouvernement. C'est pourquoi l'ACSTA doit être plus étroitement associée au gouvernement, ce que ne parviendrait pas à faire une structure de société à but non lucratif. Nous soulignons également que l'ACSTA, contrairement à NAVCAN, n'est pas un organisme qui génère des recettes, mais dépend de l'affectation de crédits et devra probablement demeurer ainsi pour ses activités de base.

Notre analyse nous incite à conclure qu'il n'y a que deux options organisationnelles viables pour l'ACSTA : demeurer une société d'Etat ou être transformée en établissement public.

Tel que mentionné ci-dessus, en sa qualité de société d'Etat, l'ACSTA jouit d'une plus grande latitude administrative en matière de ressources humaines et de passation de marchés que les ministères et les organismes gouvernementaux et normalement, bénéficierait également d'une considérable latitude financière et opérationnelle. Le premier dirigeant de l'ACSTA rend des comptes à son Conseil d'administration, lequel rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Transports. Puisque quatre représentants de l'industrie et un représentant syndical siègent au Conseil, ces partenaires maintiennent des liens étroits. Le Conseil d'administration assure une surveillance spécialisée pour assurer la bonne marche de l'ACSTA et un degré élevé de crédibilité dans le cadre des relations avec Transports Canada, le ministre et le Parlement. Les activités de l'ACSTA s'inscrivent dans un système regroupant plusieurs intervenants (aéroports, transporteurs aériens, milieux gouvernementaux et d'application de la loi), de sorte que la représentation au sein de son Conseil d'administration de gens qui font partie de l'industrie – ou en ont fait partie – constitue un atout¹⁸.

Si l'ACSTA était transformée en un établissement public, elle deviendrait un organisme de portefeuille relevant du ministre des Transports¹⁹, tout en maintenant une identité distincte de celle du Ministère. L'Administration serait ainsi plus étroitement associée au gouvernement du Canada et à Transports Canada. A titre d'établissement public, l'ACSTA serait dirigée par un administrateur général, ce qui offrirait d'importants avantages pour maintenir les relations avec les organismes centraux et d'autres ministères fédéraux. Par contre, l'on ne tirerait pleinement parti de ces avantages que si l'administrateur général de l'ACSTA était reconnu comme sous-ministre en titre, en relation directe avec le ministre et les organismes centraux et autorisé à participer aux réunions de la communauté des sous-ministres.

¹⁸ Voir l'exposé de position de l'ACSTA à ce sujet : *Gouvernance de l'ACSTA : le choix d'un modèle organisationnel* (mai 2006), page 6.

¹⁹ Un établissement public — l'Agence du revenu du Canada — rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre, mais il s'agit d'un cas unique.

17 Ibid., pages 14-15.

détection d'explosifs ont été achetées et installées dans les 89 aéroports désignés; 4 000 agents de contrôle ont reçu une formation et ont été déployés; des *Procédures normalisées d'exploitation* ont été mises au point et des procédures consolidées ont été mises en place. La plupart des intervenants de l'industrie, de même que l'ACSTA, désirent que la structure actuelle soit maintenue, bien qu'avec une plus grande latitude financière et opérationnelle. L'Administration est perçue comme étant efficace et répondant aux préoccupations de l'industrie.

Le Comité consultatif a considéré plusieurs options organisationnelles pour l'ACSTA, y compris faire de l'ACSTA une direction de Transports Canada ou un organisme de services spéciaux, créer une société à but non lucratif, sur le modèle de NAVCAN, ou établir l'ACSTA à titre d'établissement public. De par son mandat, l'ACSTA est tenue de protéger l'intérêt public et d'atteindre un niveau de sûreté donné (efficacité) de manière efficiente (c'est-à-dire prendre des décisions visant l'optimisation des ressources relatives à la sûreté, le bon fonctionnement de l'industrie et des procédures appropriées pour les voyageurs). Un degré élevé de collaboration et de coordination avec les autres partenaires de la sûreté aérienne est essentiel à son bon fonctionnement dans le domaine. La structure de gouvernance de l'ACSTA doit fournir les moyens d'atteindre tous ces buts.

L'intégration de l'ACSTA à Transports Canada pourrait améliorer les relations avec ce ministère et lui permettre d'être davantage axée sur la sûreté, mais l'efficacité et le service à la clientèle risquent d'en souffrir. Cette option permettrait également d'intégrer les employés de l'ACSTA au sein de la fonction publique, occasionnant ainsi des coûts supplémentaires et une rigidité bureaucratique. Les intervenants de l'industrie ont fait part au Comité consultatif de leurs graves préoccupations au sujet des files et des temps d'attente, des procédures non essentielles, des opérations trop coûteuses et du peu d'attention accordée au service à la clientèle. Si l'ACSTA était fusionnée à Transports Canada, « cela signalerait presque indubitablement au public, aux partenaires internationaux et à l'industrie du transport aérien (aéroports et compagnies aériennes) que le gouvernement ne fait plus confiance à l'ACSTA et au régime de contrôle actuel¹⁷ », ce qui ne serait pas approprié à notre avis. Le Comité consultatif conclut que l'ACSTA, à titre de société d'État, a accompli un travail crédible au cours de ses quatre premières années d'existence et on devrait en prendre acte. Certains intervenants de l'industrie ont fait valoir l'option d'un organisme à but non lucratif, par exemple NAVCAN, comme modèle le plus susceptible de combler leurs besoins. Par contre, un tel modèle risque de répondre moins bien à l'évolution des préoccupations du gouvernement relativement à la sécurité, ce que nous considérons être un aspect essentiel du mandat de

L'ACSTA est une société d'Etat qui a remporté de grands succès dans une conjoncture fort difficile au cours des quatre dernières années. En effet des centaines de millions de dollars de matériel de haute technologie de

6.2 AUTRES MODÈLES ORGANISATIONNELS

En résumé, l'ACSTA est une société d'Etat peu indépendante des organismes centraux et de Transports Canada et à qui sont confiées moins d'autorités financières et opérationnelles par rapport à la plupart des autres sociétés d'Etat, organismes gouvernementaux et ministères. Il s'agit d'une structure de société d'Etat propre à un organisme très limité, qui doit néanmoins réaliser des mandats de nature hautement délicate et être nettement en mesure de réagir à la conjoncture.

Le Comité consultatif remarque que, à titre de société d'Etat, l'ACSTA bénéficie d'une certaine latitude administrative, y compris l'autorité de concevoir sa structure organisationnelle, de classer ses postes, de fonctionner comme un employeur distinct et d'établir ses politiques en matière de ressources humaines. En tant que société d'Etat, l'ACSTA jouit également d'une grande latitude pour la passation de contrats, à savoir elle détient l'autorité de concevoir des demandes de propositions et d'accorder des contrats. Il s'agit d'un aspect important pour un organisme qui assure la bonne marche de ses programmes par l'entremise de contrats de services, fait l'acquisition et assure l'entretien de matériel de contrôle de pointe d'une valeur de centaines de millions de dollars et doit disposer de la latitude requise pour passer rapidement à l'action au besoin.

Dans le cas qui nous intéresse, cependant, ces leviers de contrôle ont été appliqués à l'ACSTA avec une vigueur considérable, et ils semblent témoigner de points de vue fortement conflictuels au sujet des décisions qui doivent être prises sur l'orientation opérationnelle de l'ACSTA. Il n'est pas exagéré d'affirmer que l'ACSTA ne fonctionne pas aujourd'hui avec toute la gamme des pouvoirs dont devrait normalement jouir une société d'Etat ou tout autre organisme fédéral¹⁶.

« dissimulés » qui existent essentiellement en cas de besoin. Comme le pouvoir du gouvernement d'orienter de façon générale le travail d'une société d'Etat, bon nombre de ces leviers de contrôle sont destinés à un usage exceptionnel.

Canada à faire en sorte que l'on tire pleinement avantage du modèle actuel. Ainsi, ce sont les *contraintes* imposées au modèle de société d'Etat — plutôt que le modèle comme tel — qui sont à l'origine des principaux enjeux à aborder¹⁵. Nous y reviendrons plus tard dans ce chapitre.

6.1.7 Consultation

Nombre d'intervenants ont signalé au Comité consultatif qu'il y a lieu d'améliorer davantage les processus de communications et de consultation de l'ACSTA. Nous avons été avisés que, dans la plupart des cas, l'ACSTA mène des consultations *ad hoc* auprès de certains intervenants. Au fur et à mesure que l'ACSTA assume la responsabilité de la politique et des procédures opérationnelles, il sera important d'établir des mécanismes formels de consultation auprès des principaux intervenants pour bénéficier de leur apport sur les sujets de préoccupation nationale, y compris l'élaboration d'indicateurs du rendement.

L'apport des voyageurs est également important. Les organisations qui représentent les Canadiens handicapés ont affirmé qu'ils étaient préoccupés par le fait que le personnel de contrôle de première ligne n'était pas familier avec leurs besoins et en mesure de les satisfaire. Ces groupes ont recommandé que l'ACSTA tire parti du savoir-faire qui existe sur les services offerts aux personnes handicapées lors de la conception de ses programmes de formation. Plus généralement, l'ACSTA doit consulter régulièrement les voyageurs. Il y aurait lieu de convoquer au moins une fois par année une réunion d'un groupe consultatif pour fournir des conseils sur les questions de service à la clientèle (y compris des indicateurs du rendement), les plaintes des clients et les stratégies de communications.

Recommandation 6.1

Nous recommandons que l'ACSTA établisse un comité consultatif national, relevant du Conseil d'administration, pour représenter les intérêts des voyageurs, y compris les voyageurs handicapés.

6.1.8 Arrangements financiers et administratifs

Il semble que les contrôles financiers s'appliquant à l'ACSTA sont, pour le moins dire, inhabituels pour une société d'Etat. La situation a été résumée par une étude réalisée par le Cercle Sussex :

le gouvernement a conservé le pouvoir de contrôler efficacement la plupart sinon la totalité des activités d'une société d'Etat quelconque, de par le contrôle qu'il exerce sur les crédits approuvés et sur les modalités

¹⁵ Cercle Sussex, op.cit., page 7.

opérationnelle, tel que proposé au chapitre 4. Or, la frontière entre la politique stratégique et la politique opérationnelle est inévitablement quelque peu floue, de sorte que les deux organismes devront collaborer de manière constructive et soutenue. Ainsi que nous le précisons plus loin dans ce chapitre, il est crucial que Transports Canada et l'ACSTA délimitent clairement les rôles qui incombent à chacun et s'assurent que le personnel de deux organismes, à tous les niveaux, comprennent à fond et observent cette répartition des responsabilités.

À l'heure actuelle, un petit nombre de gestionnaires de l'ACSTA sont clairement partout au pays. Ils ne sont pas suffisamment nombreux pour assurer l'efficacité de la supervision des activités de contrôle et aplanir tous les problèmes opérationnels qui peuvent être soulevés dans l'ensemble des 89 aéroports. De fait, il y a nettement davantage d'inspecteurs de Transports Canada sur le terrain que de gestionnaires de l'ACSTA (bien que nous reconnaissons qu'ils sont également chargés de l'inspection des transporteurs aériens et des aéroports). Les membres du Comité consultatif ont pu observer à un point de contrôle, grâce à un système de télévision en circuit fermé, que le personnel de contrôle semblait beaucoup plus diligent lorsqu'un inspecteur de Transports Canada arrivait sur les lieux. Nous avons été mis au courant que l'ACSTA prend des mesures pour renforcer sa capacité de gestion régionale et nous appuyons cette initiative. Afin d'assumer les responsabilités opérationnelles et l'obligation de rendre des comptes dont il sera question plus tard dans ce chapitre, l'ACSTA devra grandement consolider son régime d'assurance de la qualité de façon à assurer la conformité à ses *Procédures normalisées d'exploitation* en première ligne.

À l'échelle nationale, l'ACSTA travaille en étroite collaboration avec Transports Canada, le Conseil des aéroports du Canada, l'Association du transport aérien du Canada, la GRC et l'Association des chefs de police aéroportuaire canadiens. L'ACSTA semble avoir établi des relations de travail fort efficaces avec les deux principales associations industrielles — le CAC et l'ATAC — et de très bonnes relations avec la GRC et l'Association

des chefs de police aéroportuaire canadiens. Par contre, il semble y avoir un degré élevé de frustration et de manque de confiance entre Transports Canada et l'ACSTA à l'échelle nationale. Il pourrait y avoir deux explications possibles des tensions entre ces deux organismes. Certains perçoivent une tension inhérente entre le statut de l'ACSTA à titre de société d'État sans lien de dépendance (en principe) et son rôle de fournisseur de services de contrôle pour le transport aérien et de services connexes pour le compte du gouvernement du Canada. Ce point de vue soulève une question réelle sur le bien-fondé de maintenir le modèle organisationnel actuel pour assurer les intérêts à long terme du gouvernement et du public. Selon un second point de vue, bien qu'il existe des tensions réelles, celles-ci sont davantage attribuables à la réticence de Transports

préembarquement dans un aéroport, de même que la configuration de cet espace, ainsi que d'autres mesures prises dans l'aéroport, y compris la façon de placer le personnel chargé d'accueillir et de diriger les passagers au début de la file d'attente avant de passer au contrôle, peut grandement contribuer à accélérer la cadence du traitement des passagers au point de contrôle.

Malgré les contraintes et les pressions, nous avons observé, dans l'ensemble, que les gestionnaires régionaux de l'ACSTA ont tissé de saines relations de travail avec la plupart de leurs partenaires aux aéroports. Par contre, lors de nos visites d'aéroports partout au pays, nous avons senti certaines frictions entre l'ACSTA et ses fournisseurs de services de contrôle d'une part, et les inspecteurs de Transports Canada de l'autre. Nous avons observé que, de part et d'autre, les employés étaient totalement engagés envers leur mission et l'accomplissaient consciencieusement.

Les inspecteurs ont fait part de leur frustration à l'égard de la situation actuelle, à l'effet que lorsqu'ils émettent des lettres de contravention à l'ACSTA relatives à des infractions aux règles détaillées, ils ne reçoivent pas toujours une réponse en temps opportun. Ils discernent parfois peu de signes de changement et, dans certains cas, il y a divergence d'opinions sur l'interprétation et l'application des règles. À l'occasion, ils trouvaient que l'administration centrale ne les appuyait pas. Certains inspecteurs ont exprimé leurs préoccupations sur la manière dont l'ACSTA assure la formation et l'accréditation, concluant que, à la suite d'un rapport d'inspection défavorable, l'accréditation des agents de contrôle est parfois renouvelée sans que ces derniers soient tenus de suivre des activités de recyclage et de passer des épreuves appropriées. Par contre, les intervenants de l'ACSTA, ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la nature inflexible et trop prescriptive des règles appliquées par les inspecteurs et, à l'occasion, de la vigueur de leur application. Il nous a semblé que certains des inspecteurs de Transports Canada (de même que certains membres du personnel de l'administration centrale) avaient le sentiment de jouer un moindre rôle en raison de la création de l'ACSTA et ne semblaient pas avoir pleinement accepté le rôle assumé par ce nouvel organisme.

À notre avis, le fait que le régime d'exécution de la réglementation soit axé uniquement sur des objectifs de sûreté alors que l'ACSTA est tenue de par la Loi qui la régit de fournir également un service efficient, axé sur la clientèle, est une source de la friction que nous avons observée. De par sa nature détaillée, le rôle de surveillance des activités de contrôle exercé par Transports Canada multiplie les occasions de discord entre les inspecteurs et les unités opérationnelles de l'ACSTA. Transports Canada est bien placé pour atténuer ces tensions qui surgissent au jour le jour au niveau opérationnel en introduisant un cadre réglementaire moins prescriptif axé sur des objectifs stratégiques et en confiant à l'ACSTA la responsabilité de la politique

I'ACSTA demeure une société d'Etat, il pourrait être préférable de transférer la responsabilité de l'examen des plans d'entreprise annuels à une unité ayant des perspectives plus vastes en matière de politiques, comme le Secrétariat des sociétés d'Etat ou le Groupe des politiques de Transports Canada.

Il existe un besoin pressant d'établir de meilleures relations de travail entre I'ACSTA et Transports Canada pour la préparation du plan d'entreprise de I'Administration. Nous incitons Transports Canada à aider I'ACSTA à exposer au Conseil du Trésor le bien-fondé de lui confier des autorisations financières, notamment pour le recouvrement des coûts de services autres que les services de base. Nous appuyons I'initiative de I'ACSTA à proposer de mettre à l'essai de nouvelles méthodes de contrôle dans le cadre de projets pilotes; I'ACSTA devrait être autorisée à aller de l'avant avec ces projets, selon le budget établi, et à rendre des comptes sur les résultats obtenus.

6.1.6 Relations

Pour atteindre ses objectifs, I'ACSTA doit maintenir de bonnes relations de travail avec un vaste éventail de partenaires. Au niveau local des aéroports, les principales relations comprennent celles établies avec la direction de l'aéroport, avec les transporteurs aériens, avec le corps policier local (qui intervient lors d'incidents aux points de contrôle), avec son fournisseur de services, le personnel des services de contrôle et leurs syndicats de même qu'avec les inspecteurs de Transports Canada.

En raison des pressions aux heures de pointe, des contraintes imposées par l'aménagement physique de l'aéroport et des exigences réglementaires, les relations entre I'ACSTA, Transports Canada et l'industrie sont parfois fort tendues. Nous avons été témoins des frustrations éprouvées par toutes les parties. I'ACSTA se sent gênée dans son travail. Les inspecteurs de Transports Canada estiment que l'on n'accorde pas suffisamment d'importance à la sûreté. Les intervenants de l'industrie ont fait part du faible degré de sensibilisation aux contraintes propres à leur secteur d'activité.

D'une part, il est évident que les activités de I'ACSTA ont une incidence sur les revenus des aéroports, puisque des aires qui seraient autrement rentables doivent être fournies gratuitement et les commerces de vente au détail risquent de perdre des ventes si les passagers passent trop de temps dans les files d'attente. Les délais peuvent également entraîner des coûts pour les transporteurs aériens. D'autre part, la présence de mesures de sûreté, comme le contrôle des passagers, est essentielle à la vitalité et au développement soutenus du secteur de l'aviation commerciale dans le contexte actuel où les menaces planent. Tout porte à croire que ces mesures seront permanentes, et il est dans le plus grand intérêt de l'industrie d'épauler I'ACSTA dans l'exercice de ses activités en vue de réduire au minimum les répercussions négatives sur l'expérience de voyage des passagers. Nous avons remarqué par exemple que l'espace prévu pour le contrôle

constitue la pierre angulaire du régime de responsabilisation adopté par le Parlement à l'égard des sociétés d'Etat. Ce régime accorde plus de latitude aux sociétés d'Etat qu'aux ministères sur le plan de la gestion pour leur permettre d'appliquer avec efficacité et efficience des objectifs de nature commerciale ou relevant de l'intérêt public, en réduisant le plus possible l'intervention de l'Etat¹⁴.

Les avant-projets des plans d'entreprise et des budgets de l'ACSTA sont examinés par les responsables de Transports Canada, afin de préparer les recommandations formulées par le ministre au Conseil du Trésor. Dans le cas de l'ACSTA, ce processus a généralement tendance à traîner en longueur et le Conseil du Trésor a donc approuvé à maintes reprises le budget de l'ACSTA plusieurs mois après le début de l'exercice financier visé. Par conséquent, l'ACSTA se voit obligée de reporter des fonds ou d'assumer des crédits périmés et qui ne peuvent pas être utilisés aux cours des mois de l'exercice qui restent.

Le processus de planification d'entreprise a été à l'origine de frictions considérables entre l'ACSTA et Transports Canada. Au cours des années précédentes, l'ACSTA se servait du processus de planification d'entreprise pour obtenir de nouvelles autorisations, notamment pour le recouvrement des coûts ou l'approbation de projets pilotes, portant entre autres sur l'utilisation d'unités camions pour la détection d'explosifs. Ces demandes étaient généralement incluses avant d'avoir suffisamment consulté le Ministère au préalable, ce qui a grandement ralenti le processus d'examen et d'approbation et les demandes ont été en fin de compte refusées. Ainsi, l'ACSTA continue de fonctionner sans bénéficier de la latitude financière accordée à la plupart des autres sociétés d'Etat, ministères et organismes gouvernementaux.

L'ACSTA ne semble pas avoir réussi à établir des relations de travail avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) lui permettant de fonctionner de façon optimale et nous incitons l'ACSTA à voir à ces relations. On nous a avisés qu'il y avait peu de continuité des rapports avec les examinateurs du SCT; l'ACSTA a travaillé avec six différents analystes du SCT au cours de ses quatre premières années d'activités. L'ACSTA a formulé des commentaires à l'effet que les examens du SCT étaient souvent « axés sur d'infimes détails ». Pour l'ACSTA (et Transports Canada), cela semble très frustrant.

Les questions ont également été soulevées au sujet de l'unité de Transports Canada la mieux placée pour mener cet examen. Trois différents secteurs de Transports Canada ont assumé cette responsabilité; au printemps de 2006, il s'agissait de la Direction de la Sécurité et des Préparatifs d'urgence (TC-SPU), à qui est confiée la responsabilité de la réglementation pour l'ACSTA. Si

émettre une instruction au Conseil d'administration, qui doit être déposée au Parlement à l'intérieur de 15 jours de séance. Par contre, ce pouvoir est rarement exercé et n'a pas été utilisé par le ministre des Transports pour fournir des orientations à l'ACSTA¹².

Enfin, le ministre peut influencer sur les priorités d'une société d'Etat en l'orientant sous forme de lettre des attentes ministérielles. Le rapport du Secrétaire du Conseil du Trésor dans le cadre de son *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'Etat du Canada* recommandait que :

Afin d'améliorer la communication des objectifs et des priorités stratégiques du gouvernement aux sociétés d'Etat, le ministre de tutelle transmettra un énoncé des priorités et des responsabilités aux sociétés faisant partie de son portefeuille. L'énoncé fera préalablement l'objet de discussions avec la direction de la société et son conseil d'administration, mais il reflètera au bout du compte les attentes stratégiques du gouvernement envers la société. L'énoncé fera l'objet d'un examen annuel et il servira de document de référence pour l'examen périodique du rendement de la société.

Cette forme de direction vise à « confirmer le mandat et les secteurs d'activité de la société; [a] informer la société des priorités gouvernementales; [a] faire en sorte que le gouvernement et la société perçoivent de la même façon les priorités, objectifs stratégiques et résultats fixés par le gouvernement pour une période donnée; [et a] servir de document de référence pour l'élaboration des plans d'activités/plans stratégiques, des rapports annuels et des prévisions financières de la société¹³. »

Le Comité consultatif a appris que le ministre des Transports a envoyé une lettre au président du Conseil d'administration de l'ACSTA en août 2006. Cette lettre faisait état de certaines attentes au sujet des priorités et proposait des orientations générales sur lesquelles il fallait mettre l'accent. Nous croyons qu'il s'agit de la première lettre du genre adressée par le ministre des Transports à une société d'Etat de son portefeuille et nous appuyons cette pratique. Pour renforcer davantage cette pratique, nous encourageons Transports Canada à consulter la direction ou le Conseil d'administration de la société d'Etat à l'avance, tel que recommandé dans l'*Examen du*

6.1.5 Planification d'entreprise

Le processus d'approbation des plans d'entreprise a pour but d'offrir au ministre l'occasion de fournir une orientation stratégique à l'ACSTA. Le plan d'entreprise :

¹² Ibid., page 32.

¹³ Treasury Board Secretariat (February 2005), *op. cit.*, page 20.

responsable de la gestion des affaires courantes de l'Administration (art. 18) et ne peut pas être nommé à titre d'administrateur (art. 20).

La Loi sur l'ACSTA précise que son premier dirigeant est nommé par le Conseil d'administration, plutôt que par le gouverneur en conseil.

Grâce à cette innovation (que l'on percevait en 2002 comme étant à la fois perspicace et réceptive aux recommandations de la vérificatrice générale au sujet des pratiques optimales de la gouvernance des entreprises), le Conseil d'administration de la société est plus distant du gouvernement que ce n'est généralement le cas d'une société d'Etat, même si la société proprement dite est plus limitée par les contrôles de l'Etat. Cela signifie également que le Conseil est censé jouer un rôle plus important que la normale en tant que représentant du principal actionnaire (c.-à-d. le gouvernement) dans la surveillance et l'établissement des orientations des activités de la société¹⁰.

Le Comité consultatif est satisfait de ce processus et indique que le Conseil assure une surveillance appropriée par l'intermédiaire de son Comité de gestion et des candidatures.

6.1.4 Relations avec le ministre et responsabilisation

(Comme d'autres sociétés d'Etat, l'ACSTA rend des comptes au Parlement par un ministre (le ministre des Transports) sur la conduite de ses affaires. La question de « rendre des comptes par l'intermédiaire de » et de « rendre des comptes à » n'est pas banale. Lorsqu'il faut rendre des comptes à, il y a une autorité immédiate qui peut prendre des décisions sur l'exécution du mandat, renverser des décisions et imposer des modes d'exécution auxquelles les responsables doivent se conformer. Lorsqu'il faut rendre des comptes par l'intermédiaire de, le ministre doit répondre de l'organisation plutôt que d'en être responsable; il sert de conduit, de moyen de rendre des comptes au Parlement, et est doté de peu d'autorité formelle pour influencer sur les actions de la société d'Etat.

Néanmoins, en pratique, le gouvernement dispose de plusieurs leviers efficaces pour influencer ou diriger le comportement d'une société d'Etat. Le processus annuel des plans d'entreprise et des budgets, qui doit d'abord être approuvé par le ministre avant de pouvoir être soumis au Conseil d'Etat, est un outil puissant de contrôle efficace. Après l'approbation, la société d'Etat prépare un résumé des plans d'entreprise et des budgets, qui doit également être approuvé par le ministre avant d'être déposé au Parlement et renvoyé au comité permanent compétent¹¹.

En outre, sur la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil peut

¹⁰ Cercle Suisse, op. cit., page 7.
¹¹ Ibid., page 33.

Le premier dirigeant de l'ACSTA est nommé au Conseil pour un mandat maximal de cinq ans. Son mandat peut être successivement renouvelé à une ou plusieurs reprises, pour une durée d'au plus cinq ans (art. 17). Il est

6.1.3 Le premier dirigeant de l'ACSTA

La mesure n° 30 enjoignait le Comité consultatif de le faire. y a lieu de réviser la rémunération actuelle versée aux administrateurs». Le ministre a l'égard du rendement et des activités des organisations de l'orientation stratégique des sociétés d'Etat et leur responsabilité devant On peut y lire que le « rôle des conseils d'administration dans la définition annoncé 31 mesures visant à améliorer la responsabilisation et la transparence. *de gouvernance des sociétés d'Etat du Canada*, le précédent gouvernement a supérieurs possédant les compétences requises. Dans son *Examen du cadre* aider le gouvernement dans ses efforts pour attirer et fidéliser des cadres d'Etat). Il examine périodiquement la rémunération versée aux cadres pour pas couramment pour les administrateurs et les présidents de sociétés d'Etat et des personnes nommées par le gouverneur en conseil (mais non cadres supérieurs, des sous-ministres, des premiers dirigeants des sociétés formule des recommandations au Conseil du Trésor sur la rémunération des les membres proviennent des secteurs privé et public) fournit des conseils et poste et la rémunération du personnel de direction du gouvernement (dont industrie et de leur responsabilité. Le Comité consultatif sur le maintien en de compétence de ses membres, de leur rôle de fiduciaire au sein de cette du Conseil d'administration de l'ACSTA est trop bas, compte tenu des titres Le Comité d'examen est d'avis que le taux de rémunération des membres

Taux journaliers		Honoraires annuels	
Administrateurs et présidents	420 \$	Administrateurs	5 400 \$
Présidents	10 800 \$		

des conseils d'administration sont d'une valeur monétaire plus élevée (l'ACTSA n'a pas à l'heure actuelle de vice-président). L'ACSTA est considérée une société d'Etat du « Groupe 6 », soit dans la même catégorie que la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société de développement du Cap-Breton, la Société du crédit agricole et le Centre de recherches pour le développement international. Elle fait partie d'une catégorie supérieure à celle de l'administration de pilotage Marine Atlantique S.C.C. et de la Commission de la capitale nationale, mais inférieure à celle de VIA Rail, de la Société Radio-Canada et de la Société canadienne des postes. Les taux pour les membres du Conseil d'administration de l'ACSTA sont les suivants :

⁷ Bureau du Conseil privé, *Lignes directrices concernant la rémunération des titulaires à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'Etat*, 1^{er} octobre 2000.

⁸ Décret PC2002-870, du 23 mai 2002 pour le président, et 2002-871 pour les administrateurs.

La dernière mise à jour des Lignes directrices concernant la rémunération des titulaires à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'Etat remonte à octobre 2000⁷, et le président et les administrateurs de l'ACSTA sont indemnisés conformément aux modalités qui y sont prévues⁸. Les Lignes directrices précisent le barème des taux journaliers et des honoraires annuels. Les barèmes pour les présidents et les vice-présidents

fonctions (art. 15). Les membres du Conseil assument leur charge à temps partiel (art. 14(1)) et la rémunération qui leur est versée par l'Administration est fixée par le gouverneur en conseil pour chaque jour où ils assistent à une réunion du Conseil ou de l'un de ses comités, ou chaque jour où ils exercent d'autres fonctions qui leur sont confiées (art. 14(2)). Ils sont indemnisés des frais raisonnables de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice de leurs

6.1.2 Rémunération des membres du Conseil

(Quelques sièges sont demeurés vacants depuis un certain temps, ce qui pourrait compromettre l'efficacité du Conseil. Les services demandés aux membres du Conseil d'administration de l'ACSTA peuvent être fort exigeants. On nous a dit qu'ils se sont réunis à 54 reprises au cours des 18 derniers mois. Notre examen nous a conduit à conclure que les membres du Conseil prennent réellement leur rôle au sérieux — la plupart d'entre eux étant présents à toutes les réunions du Conseil et des comités — et que le Conseil exerce une surveillance appropriée et efficace de cette société d'Etat.

des candidatures a été crée en avril 2004 dans le but de mettre en oeuvre des systèmes afin d'assurer le bon rendement du conseil, à savoir : établir, maintenir et évaluer les processus et les pratiques pour la gestion du rendement du président et chef de la direction; assurer la bonne administration et le respect du Code de conduite pour les membres du Conseil; formuler des recommandations au Conseil sur les rôles du Conseil et de la direction; revoir les politiques et les procédures de l'Administration concernant l'éthique et les valeurs; et assurer le respect de la politique gouvernementale quant aux candidatures et aux nominations. Mis sur pied en décembre 2005, le Comité de stratégie a été chargé de surveiller la participation de l'ACSTA à l'examen après cinq ans, de prodiguer des conseils au Conseil sur les orientations futures de l'ACSTA et de se tenir au courant des menaces nouvelles et émergentes, ainsi que des tendances, des technologies et des techniques relatives à la sûreté de l'aviation qui pourraient avoir un impact sur le fonctionnement de l'Administration.

- sein du Conseil d'administration. Ces candidatures sont soumises par deux grandes associations industrielles : le Conseil des aéroports du Canada (CAC) et l'Association du transport aérien du Canada (ATAC)⁴. Lorsqu'il est satisfait des candidatures soumises, le ministre recommande leur nomination au gouverneur en conseil. Bien que ces groupes d'intervenants participent au processus de nomination, les membres du Conseil d'administration sont néanmoins tenus de le servir à titre de fiduciaires du gouvernement et assumer la responsabilité des décisions prises. Bien que le gouverneur en conseil puisse nommer un représentant syndical pour combler un des autres postes du Conseil d'administration, le Comité est d'avis que les syndicats devraient avoir un membre désigné pour y siéger. Les administrateurs sont nommés à titre amovible⁵ pour un mandat d'au plus cinq ans et leur mandat ne peut être renouvelé qu'une fois pour cinq ans (art. 13). Seuls les résidents permanents ou les citoyens canadiens peuvent siéger au Conseil d'administration. Ne peut être membre du Conseil d'administration tout fonctionnaire à plein temps, député de parlement fédéral ou provincial, maire ou conseiller municipal (art. 12). Le Conseil d'administration de l'ACSTA a créé un Comité de gestion et des candidatures, qui a mené à bien le processus de recrutement du nouveau président et de membres pour occuper les nouveaux postes vacants et a travaillé avec une entreprise de recherche de cadres pour attirer, interviewer et choisir des candidats appropriés à recommander au Conseil d'administration puis au ministre des Transports⁶.
- Le conseil est chargé de la gestion des activités de l'Administration (art. 23). Il peut adopter des règlements administratifs sur la gestion des activités de l'Administration et l'exercice des attributions que la présente loi confère au conseil, notamment en ce qui concerne son code de déontologie, ses comités et ses politiques contractuelles (art. 24).
- Le Conseil d'administration de l'ACSTA a mis sur pied plusieurs comités, dont le Comité de vérification, le Comité des ressources humaines, le Comité de gestion et des candidatures et le Comité de stratégie. Le Comité de vérification veille à la mise en place de pratiques éthiques et de contrôles financiers, y compris la surveillance des registres, des systèmes et des méthodes de gestion de l'Administration. Le Comité des ressources humaines examine les politiques de l'ACSTA portant sur les ressources humaines, notamment ses régimes de rémunération et d'avantages sociaux ainsi que ses plans de rendement et d'évaluation. Le Comité de gestion et

⁴ On nous a fait l'observation que les petits aéroports n'étaient pas suffisamment représentés dans le cadre de ce processus.

⁵ L'autorité responsable des nominations peut mettre fin à la nomination sans donner de raison.

⁶ ACSTA, *Parcours de l'ACSTA : Mémoire présenté au Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA*, Document d'information C-II, « Pertinence et efficacité : le Conseil d'administration de l'ACSTA » (mai 2006), pages 7-8.

6.1 L'ACSTA À TITRE DE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

La Loi d'exécution du budget 2002 a créé l'ACSTA à titre de société d'État en l'inscrivant à l'annexe III de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)¹. Le gouvernement canadien ne fournit aucune définition juridique de société d'État, sinon, aux fins de la Loi sur la gestion des finances publiques, à l'article 2 : « société d'État » s'entend au sens du paragraphe 83(1), qui précise : « société mandataire » désigne une société d'État ayant la qualité de mandataire de Sa Majesté par déclaration expresse en vertu d'une autre loi fédérale ». Une société d'État appartient à cent pour cent à Sa Majesté (LGFP, art. 83(1)), mais contrairement à un ministère du gouvernement, il s'agit d'une personne morale distincte du ministre (LGFP, art. 98).

Une société d'État est dirigée par un conseil d'administration, qui détient le pouvoir de décision finale au sein de l'organisme (LGFP, art. 109). Elle est responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre (LGFP, art. 88), ce qui signifie que le ministre ne prend pas part aux décisions prises par son conseil d'administration, bien qu'il puisse lui donner des instructions. (LGFP, art. 89(1)). L'annexe III de la Loi sur la gestion des finances publiques contient la liste des 34 sociétés d'État, dont l'ACSTA.

À l'issue d'un examen, le Secrétaire du Conseil du Trésor a formulé des commentaires sur le rôle des sociétés d'État, et nous soulignons que l'ACSTA semble offrir un exemple typique du genre :

Les sociétés d'État fonctionnent dans un environnement complexe et doivent souvent composer avec des priorités commerciales et d'autres au service de l'intérêt public².

6.1.1 Conseil d'administration de l'ACSTA

Le Conseil d'administration de l'ACSTA est composé de 11 membres, y compris le président, nommés par le gouverneur en conseil (Loi sur l'ACSTA, art. 10 (1)). Y siègent des personnes dont la nomination est proposée par les transporteurs aériens et les exploitants d'aérodromes (art. 10(2)). Il s'agit d'un aspect important qui a « eu d'excellentes retombées sur les rapports avec ces deux collectivités³ ». Les aéroports et les transporteurs aériens soumettent chacun deux candidatures pour combler deux postes au

¹ Loi d'exécution du budget 2002, partie 1, n° 3.

² Secrétariat du Conseil du Trésor, *Repondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens, Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, 17 février 2005, page 14.

³ Cercle Suisse, *Statut organisationnel de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)*, 27 juillet 2006, page 7.

GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION

La gouvernance est la capacité d'un organisme de prendre des décisions pour réaliser ses objectifs. L'ACSTA, comme tout organisme, doit avoir la capacité requise pour prendre les décisions stratégiques, tactiques et opérationnelles lui permettant de remplir son mandat. Des consultations auprès des intervenants, des systèmes d'information, des analyses et une intégration appropriées sont requis en vue de prendre des décisions. La capacité d'un organisme à prendre de sages décisions repose sur ses ressources financières et humaines, l'autorité responsable de la prise de décisions, ses relations avec ses partenaires clés et sa capacité d'adaptation. Ce chapitre porte sur l'organisation actuelle de l'ACSTA et sa structure formelle à titre de société d'Etat, d'autres modèles organisationnels possibles, ses relations avec ses principaux partenaires ainsi que les arrangements financiers et administratifs s'appliquant à l'Administration. Lors de nos recherches, entrevues et consultations et dans les mémoires, d'importants enjeux relatifs à la gouvernance ont été soulevés. Mentionnons entre autres : la pertinence du statut de société d'Etat accordé à l'ACSTA, la clarté du mandat de l'ACSTA et le consensus à ce sujet de même que l'envergure de l'autorité de gestion et de la responsabilisation de l'ACSTA. Chacun de ces enjeux sera abordé dans ce chapitre.

Nous recommandons à Transports Canada d'entreprendre un examen approfondi du processus d'habilitation de sécurité afin de déterminer les causes de retards et de prendre des mesures pour remédier à ces lacunes afin d'accélérer le processus d'attribution de l'habilitation de sécurité en matière de transport pour les personnes qui ont besoin de laissez-passer pour les zones réglementées de l'aéroport.

Recommandation 5.6

Le délai de révision des habilitations de sécurité semble occasionné par le volume important de demandes et du manque de ressources appropriées pour en assurer la gestion. Nous sommes conscients qu'il y a eu un problème pendant un certain temps et que les demandes d'habilitation de sécurité continuent d'être de plus en plus nombreuses. Cependant, étant donné les répercussions considérables des retards de délivrance d'habilitations de sécurité aux nouveaux employés, il est important que le gouvernement du Canada trouve une solution à ce problème persistant.

Le temps d'attente pour obtenir les HST est à l'origine de retards correspondants dans les délais d'approbation des LPZR, et cela pose de sérieux problèmes opérationnels à l'ACSTA et à ses fournisseurs de services de contrôle. Les agents de contrôle potentiels ne peuvent pas recevoir de formation avant d'obtenir leur LPZR; dans bien des cas, l'employé potentiel n'attendra pas et postulera un autre emploi, en particulier dans les régions où le marché du travail est très actif, comme en Alberta. L'ACSTA a accordé une exemption temporaire afin de permettre aux nouveaux employés d'être embauchés à une fonction temporaire de niveau O et de commencer leur travail à titre d'agents d'accueil en début de file de contrôle. Bien que la fonction d'agent d'accueil ne soit pas des plus délicates par rapport à la sûreté, il s'agit d'une fonction importante du service à la clientèle et nécessite de bonnes compétences dans le domaine. Le Comité suggère que les agents de contrôle nouvellement recrutés en attente de leur habilitation de sécurité reçoivent une formation pour le service à la clientèle avant de débuter l'exercice de cette fonction.

fournissent sur les formulaires de demande.

vigilance lorsqu'ils examinent et vérifient les renseignements qu'ils

Transports Canada, l'ACSTA, les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens et les services de police doivent, en priorité, formuler des lignes directrices très claires sur le traitement à tous les points de contrôle des incidents de manquement à la sûreté. Celles-ci doivent inclure des communications claires et en temps opportun avec le public.

5.5 HABILITATIONS DE SÛRETÉ

Une des préoccupations les plus souvent exprimées devant le Comité porte sur le délai trop long avant que les nouveaux employés reçoivent leur habilitation de sécurité en matière de transport (HST)²⁹, nécessaire à l'obtention de leur laissez-passer pour les zones réglementées. Plusieurs exemples d'employés qui ont attendu plusieurs mois avant de recevoir leur habilitation nous ont été cités. Cela nuit considérablement aux opérations de l'ACSTA, ainsi qu'à celles des autres employés de l'aéroport.

On nous a expliqué que le processus débute en faisant remplir un formulaire au candidat, portant sur ses renseignements personnels. Vérifié par le bureau de sûreté de l'employeur, le formulaire est ensuite présenté au bureau de sûreté de l'aéroport. Ce dernier vérifie le formulaire et traite l'information biométrique, puis fait suivre la candidature et les données biométriques du candidat à Transports Canada, qui l'envoie ensuite à la GRC pour une vérification de son casier judiciaire et au SCRS pour une évaluation de sécurité. Avec cette information, Transports Canada peut prendre sa décision quant à l'attribution de l'HST et en informer l'exploitant de l'aéroport. Si l'HST est confirmée, l'aéroport prend sa propre décision quant aux zones de l'aéroport auxquelles l'employé aura accès et lui délivre le LPZR. Lors de nos consultations auprès du SCRS, nous avons été averti du fait que, même si environ 15 p. 100 de la totalité des requêtes d'évaluation sont renvoyées dans les 24 heures, le temps moyen de traitement par le SCRS était de 33 jours ouvrables en 2005-06. On ne sait pas quel est le temps de traitement de la GRC, de Transports Canada et des bureaux privés de sûreté de chaque aéroport. À chaque étape de traitement de la candidature, des retards peuvent être occasionnés. Nous avons été avertis par tous les intervenants de ce processus qu'une demande d'habilitation incorrecte — qu'elle soit mal remplie ou qu'elle comporte des erreurs — entraîne des retards de traitement. Cela semble être un problème systémique qui persiste depuis plusieurs années. Le Comité encourage chaque candidat, leurs employeurs ainsi que les exploitants d'aéroport à faire preuve de plus de

²⁹ Il s'agit d'une vérification des antécédents des employés. Si cette habilitation est obtenue, elle n'autorise pas son détenteur à recevoir de l'information de nature délicate.

donnée, il peut parfois dans la pratique y avoir une certaine réticence à en prendre la responsabilité. Les manquements en matière de sûreté dans les aéroports peuvent engendrer des perturbations opérationnelles importantes dans les aéroports et des problèmes de rendement. Le temps consacré à faire enquête sur un incident et à décider des mesures à prendre retarde les départs des avions et est une source d'inconvénients pour les voyageurs. C'est occasionne d'importants problèmes de rendement. D'après les observations et les rapports recueillis par le Comité, il semble qu'un grand nombre d'incidents de sûreté impliquant le contrôle de l'ACSTA sont occasionnés par des passagers qui prennent prématurément leur bagage à cabine contenant des objets identifiés pour un examen approfondi et qui quittent la zone de CPE sans avoir été identifiés. Puisque les exigences réglementaires de Transports Canada sont à l'heure actuelle tellement prescriptives, particulièrement en ce qui a trait aux objets interdits entrant dans la zone réglementée, les agents de contrôle et leurs superviseurs peuvent avoir l'impression qu'ils ont très peu de pouvoir discrétionnaire quant à la marche à suivre. Cela peut être un facteur contribuant à l'indécision et au degré ou à l'absence de latitude, qui surviennent dans certaines circonstances.

Même si ces responsabilités sont en partie décrites dans les plans et les procédures d'urgence de l'aéroport, elles ne sont pas toujours claires pour tous les utilisateurs du système de l'aviation. La *Loi sur l'aéronautique* impose à l'ACSTA aux exploitants d'aéroports et aux transporteurs aériens des exigences variées pour répondre aux menaces aux aéroports et aux installations ainsi que pour rapporter les incidents.

De plus, le cadre réglementaire en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* contre aux exploitants des huit aéroports actifs de catégorie 1 l'obligation de prendre des mesures précises au sujet du matériel portatif de détection de traces de résidus d'explosifs et de trouver ou de maintenir des arrangements avec la police locale afin que des chiens renifleurs et leurs dressés soient envoyés à l'aéroport afin d'enquêter sur les menaces. Le Comité a observé de grandes disparités quant au connaissances communes des forces de police locale et des aéroports. Le Comité n'est pas convaincu que tous les aéroports aient trouvé une solution optimale à cet égard et encourage les exploitants d'aéroports et la police à travailler en étroite collaboration afin de mettre en place de meilleures ententes.

Le Comité a appris que l'ACSTA ainsi que les associations représentant les exploitants d'aéroports (le Conseil des aéroports du Canada) et les transporteurs aériens (l'Association du transport aérien du Canada), ont mis sur pied en collaboration avec Transports Canada un groupe de travail afin de formuler des directives pour coordonner leurs actions lors d'un possible inconvénient à la sûreté. Nous saluons cette initiative, mais nous craignons que cette question ne soit pas encore complètement réglée.

5.4 GESTION DES INCIDENTS

sûreté aérienne et des mesures sont en cours. Les procédures de révision et de règlement de différends ainsi que d'appel n'ont pas encore été mises au point. Les relations entre le LPZR et la CZIR et les responsabilités respectives de Transports Canada et des exploitants d'aéroports doivent également être clarifiées.

Le Comité conclut que les agents de contrôle fournissant des services à l'ACSTA (ainsi que les autres employés de l'aéroport) doivent posséder des mécanismes de recours et d'appel clairs et rapides pour toute situation ou action pouvant avoir des conséquences sur l'autorisation à travailler et à quel titre. Nous suggérons qu'un mécanisme d'appel et de règlement de différends soit mis en place pour le système de carte d'identité pour les zones réglementées.

Le Comité a reçu beaucoup de commentaires au sujet de la confusion qui règne lorsque survient un manquement à la sûreté relié au contrôle et qu'une partie ou la totalité de l'aérogare doit être évacuée. Dans de telles situations, nous estimons qu'il est essentiel de maintenir des communications claires et fréquentes avec le public. Il est de la plus haute importance, à la fois pour la sûreté des voyageurs et pour celle des travailleurs de l'aéroport ainsi que pour l'efficacité de l'opération, que le public sache en temps opportun comment réagir, que faire et quelle organisme se charge de la situation.

Lors d'un incident dans un aéroport de catégorie 1, un agent de contrôle a identifié l'image d'un article interdit à l'écran du matériel de radioscopie du contrôle préembarquement et a demandé à un autre agent de réaliser un contrôle physique de l'objet. Cependant, le passager transportant l'objet avait déjà quitté le point de contrôle avec l'objet et était introuvable. Après consultation, l'exploitant de l'aéroport, Transports Canada et l'ACSTA ont décidé d'évacuer la zone stérile, dans laquelle attendaient les passagers qui avaient déjà été contrôlés, et de soumettre de nouveau tous les passagers à un contrôle. Un grand nombre de vols ont été retardés et certains passagers ont manqué leur correspondance. Les passagers se sont plaints du fait que très peu d'information pratique ne leur a été communiquée. L'objet suspect était un couteau de cuisine qui s'est révélé inoffensif, mais une fois l'urgence déclarée, aucun des intervenants n'a pu faire exercer un pouvoir discrétionnaire. Le Comité s'est rendu compte que, dans certains aéroports, il n'est pas nécessairement évident qui est en charge au cours de certaines procédures d'urgence en matière de sûreté et comment les responsabilités découlent des procédures et des plans d'urgence de l'aéroport. Bien que les plans et les procédures d'urgence précisent les mesures à prendre dans une situation

prendre plusieurs semaines durant lesquelles ils ne peuvent travailler qu'à titre d'agents d'accueil, en-dehors des zones réglementées. D'autres membres du personnel de l'aéroport — y compris ceux ayant droit à un accès direct aux aéronets — peuvent être autorisés à travailler avec un laissez-passer temporaire, et sous escorte, avant que leur HST n'ait été confirmée.

Les agents de contrôle ont aussi besoin d'une certification de l'ACSTA, avec des annotations séparées pour chacune des cinq fonctions, en fonction de leur compétence à la suite de la formation²⁷. L'ACSTA est responsable de la formation, de l'annotation et de la certification et impose une période d'attente de 12 mois suivant deux échecs successifs avant de se présenter à nouveau. L'ACSTA a adopté une procédure non officielle de règlement des différends au sujet de la certification. La procédure peut être menée soit par un arbitre de griefs qui est un employé de l'ACSTA ayant des qualifications spécifiques, y compris une connaissance vaste et pertinente, soit par un responsable régional de l'ACSTA ou par un comité de trois membres pour les cas les plus sérieux. Les problèmes en rapport avec la procédure de certification peuvent être soumis à d'autres tribunaux en fonction de la cause — par exemple à la Commission canadienne des droits de la personne ou à la Cour fédérale du Canada.

En dernier lieu avant qu'il puisse commencer à travailler, un agent de contrôle nouvellement certifié a besoin d'obtenir la désignation d'agent de contrôle délivrée par le ministre des Transport, sur avis de l'ACSTA certifiant que l'employé possède les compétences exigées. La désignation est un document officiel de l'aviation. Ainsi, toute révision suite à sa suspension — son annulation ou un refus de renouvellement de la part de Transports Canada peut être portée devant le TATC²⁸. Les appels peuvent être entendus par un Comité d'appel du TATC.

Lorsque l'employé a commencé à travailler, des appréciations périodiques de son rendement peuvent être réalisées par le fournisseur de service sous contrat, mais pas par l'ACSTA. Les différends ou les litiges sont gérés suivant les règles de procédure des griefs de la convention collective pertinente. La Cour fédérale du Canada peut entendre les cas où l'application régulière de la loi n'est pas respectée.

La carte d'identité pour les zones réglementées (CZIR) est en cours d'essai dans le cadre d'un projet pilote dans plusieurs aéroports, comme le décrit plus longuement le chapitre 3. Elle est à l'étude au moment de la rédaction de ce rapport et des projets de modification au *Règlement canadien sur la*

²⁷ « À l'heure actuelle, la certification est valide pour deux ans; toutefois, en vertu du programme remanié [de l'ACSTA], la certification des agents de contrôle sera renouvelée tous les ans. » Mémoire présenté au Comité consultatif sur la révision de la Loi sur l'ACSTA, *Document d'information : Programme de formation de l'ACSTA* (mai 2006), page 10. Il faut retenir qu'un agent de contrôle peut continuer à exercer des fonctions de contrôle préembarquement si sa certification pour l'un des systèmes avancés de détection par radioscopie est révoquée.

²⁸ *Loi sur l'aéronautique*, art. 6.71, 6.9, 7.1, 7.7, 8.3.

²⁴ Certaines administrations d'aéroports ont établi une procédure de recours en plusieurs étapes — une révision de la décision initiale par le gestionnaire de la sûreté, un appel possible auprès des cadres supérieurs et, si nécessaire, à un tribunal d'appel interne.

Tous les employés de l'aéroport, y compris les agents de contrôle de transport (HST), émise par Transports Canada, dont la Commission d'enquête sur les HST traite les informations incomplètes ou manquantes. Le candidat peut fournir de nouvelles informations ou demander un réexamen de la recommandation de la Commission d'enquête. Les appels peuvent être déposés auprès de la Cour fédérale du Canada en cas d'erreurs de droit ou auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité si l'HST est refusé ou annulé sur la base d'informations recueillies par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Tous les employés de l'aéroport, y compris les agents de contrôle de l'ACSTA, doivent également posséder un laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR) fourni par un exploitant d'aéroport (administration de l'aéroport), lorsque l'HST est accordée. L'exploitant de l'aéroport a le pouvoir de refuser d'attribuer un LPZR ainsi que de le suspendre ou de l'annuler temporairement. L'on a affirmé au Comité que les LPZR sont parfois annulés pour des raisons apparemment mineures et qu'il y a de la frustration parce que les employés à l'aéroport n'ont pas nécessairement de recours pour faire appel. Tout le processus de révision des actions d'un exploitant d'aéroport serait réalisé par l'exploitant même, à l'aide d'un mécanisme de son choix²⁶. Nous avons appris que les représentants des exploitants d'aéroports ont élaboré des lignes directrices sur les sanctions et les appels relatifs aux LPZR. Celles-ci ont été adoptées par d'autres intervenants et nous sommes favorables à cette initiative. Le Comité exhorte tous les exploitants d'aéroports à mettre en place des procédures de révision, en consultation avec les parties intéressées. Les inspecteurs de Transports Canada peuvent également engager des actions contre une utilisation abusive d'un LPZR, pouvant entraîner des amendes ou des suspensions, dans le cadre de leur mise à exécution du cadre réglementaire en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Une révision des actions de Transports Canada est envoyée au Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC) et les appels peuvent être entendus par le Comité d'appel du TATC.

Puisque les deux documents — l'HST et le LPZR — sont nécessaires à toute personne travaillant à l'aéroport, des mécanismes de règlement de différends clairs et rapides ainsi que de bons échanges au sujet de leur fonctionnement seront bénéfiques à tous les travailleurs. Le Comité a appris que les agents de contrôle sont particulièrement préoccupés par le fait que les règlements en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* exigent qu'ils ne commencent pas leur formation pour leur certification et qu'ils ne travaillent pas dans une zone réglementée tant que leur HST et leur LPZR n'aient été délivrés. Cela peut

engagement de la part des nouveaux fournisseurs à reconnaître l'ancienneté, la rémunération, les vacances payées, les congés de maladie, les pensions et les autres avantages sociaux dont le personnel de contrôle bénéficiait avec leur employeur précédent. De telles dispositions peuvent aider à résoudre les problèmes de perte d'efficacité au moment d'un changement de contrat et à réduire le taux de roulement global. Nous savons que l'ACSTA suit déjà cette procédure. Par l'entremise de ses DDP, l'ACSTA devrait continuer à faire en sorte que de tels avantages soient maintenus pour ses agents de contrôle lorsqu'un nouveau fournisseur devient leur employeur.

Les syndicats et l'ACSTA sont inquiets quant à l'incertitude de la couverture du personnel de contrôle par une assurance responsabilité civile — par exemple dans le cas où un agent de contrôle est impliqué dans un incident au cours duquel des dommages sont demandés ou est appelé à témoigner pour une telle demande. Certains fournisseurs ont une police d'assurance pour leurs employés tandis que d'autres n'en ont pas. Exiger de la part de tous ses fournisseurs de services qu'ils couvrent leurs employés d'une assurance de responsabilité civile devrait constituer une pratique contractuelle normale de l'ACSTA. La couverture en matière de responsabilité civile dont dispose l'ACSTA devrait permettre à ses fournisseurs et à leurs employés d'être adéquatement couverts.

Plusieurs exploitants d'aéroports font valoir l'argument à l'effet que les services de contrôle sont des services indispensables et que, pour cette raison, les employés de contrôle ne devraient pas avoir le droit de grève. Le Comité rappelle que la loi sur l'ACSTA contient une disposition²⁴ qui a pour effet de déclarer les services de contrôle de sûreté dans un aéroport comme étant des services essentiels (conformément aux dispositions similaires du *Code canadien du travail*²⁵) et nous suggérons qu'elle soit maintenue. Cette disposition ne supprime pas le droit de grève et ne précise pas combien d'employés il faudrait, au minimum, pour assurer le service. Les parties intéressées auraient alors à négocier la façon dont les services essentiels seraient assurés en cas de différend.

5.3.5 Règlement de différends

Au cours de nos consultations, le Comité a entendu de la part de plusieurs syndicats et d'autres intervenants que des mécanismes officiels d'appel sont nécessaires, particulièrement dans les situations où un travailleur employé dans un aéroport ne peut plus travailler en raison de la suspension de son laissez-passer pour les zones réglementées. Nous avons examiné les procédures de règlement de différends en cours et nous formulons les recommandations suivantes.

²⁴ Loi sur l'ACSTA, art. 27.

²⁵ Code canadien du travail, art. 87.4.

L'ACSTA devrait envisager des solutions pour améliorer la supervision dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA devrait déployer un plus grand nombre de membres de sa direction sur le terrain, afin de fournir une supervision plus étroite des services de contrôle de sûreté.

Recommandation 5.4

Le Comité a remarqué que, dans certains aéroports, le personnel de contrôle travaille en équipe — c'est-à-dire que le même groupe de cinq agents de contrôle travaille ensemble chaque fois qu'il est de service. Nous ne savons pas si cette pratique est fréquente ou systématique. Le problème est qu'à ce niveau de prévisibilité, le risque qu'un groupe soit compromis augmente. À défaut de connaître le degré de risque, n'empêche qu'il s'agit d'une préoccupation et qu'il devrait y avoir des procédures courantes, exigeant une rotation aléatoire de la totalité du personnel de contrôle.

Comme nous l'avons souligné précédemment, dans la plupart des aéroports de catégorie 2 et dans tous les aéroports de catégorie autre, il n'y a pas pour l'instant de supervision de l'ACSTA sur les lieux et le Comité a été informé que les agents de contrôle tireraient profit d'une interaction directe avec les gestionnaires de l'ACSTA. Même dans les aéroports de catégorie 1, le Comité craint que la supervision des gestionnaires de l'ACSTA puisse y être insuffisante, en raison du nombre restreint de membres du personnel présents sur place. Le problème pour l'ACSTA est qu'elle doit superviser efficacement les services de contrôle offerts par l'intermédiaire de fournisseurs de services sous contrat, qui sont les employeurs directs des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être tenue responsable du rendement d'un agent de contrôle, y compris de sa certification et de sa désignation. Il y aurait lieu de planifier des visites des gestionnaires de l'ACSTA, afin de leur donner le plus d'occasions possibles d'observer les opérations de contrôle et de rencontrer individuellement les agents de contrôle. Quand il n'est pas possible d'envoyer un gestionnaire de l'ACSTA dans un aéroport de catégorie autre (et donc moins achalandé), l'ACSTA pourrait envisager de déléguer la responsabilité de la gestion des contrats de services de contrôle de sûreté au gestionnaire de l'aéroport, après qu'il ait été convenablement formé par l'ACSTA.

5.3.4 Relations de travail

Les agents de contrôle et les chefs de point de contrôle qui travaillent pour des fournisseurs de services sous contrat avec l'ACSTA sont généralement représentés par un syndicat et leurs conditions d'emploi sont prévues par des conventions collectives. Trois syndicats représentent la majorité du personnel de contrôle à travers le pays.

Les syndicats représentant les agents de contrôle ont demandé que les DDP pour tous les renouvellements de contrats de l'ACSTA contiennent un

contrôle, y compris la reconnaissance d'objets nouvellement interdits ou présentant une menace nouvellement identifiée.

Le Comité a été impressionné par l'approche du Performance Accountability and Standards System (PASS) Human Capital Program mis sur pied aux États-Unis par la Transportation Security Administration.²² Ce programme témoigne d'un véritable engagement à mieux intégrer les normes de rendement et la formation visant l'acquisition de compétences en utilisant les normes à titre de critères de référence, à superviser et à mesurer le rendement (avec rétroaction trimestrielle). Il est offert au delà de la formation continue en ligne, et des centaines de tests qui sont effectués quotidiennement à chaque poste de contrôle avec des appareils informatisés et des gens essayant de s'infiltrer.²³

Recommandation 5.3

Nous recommandons que l'ACSTA fournisse aux agents de contrôle des programmes de recyclage sur les nouvelles techniques de contrôle et sur les changements apportés aux *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA afin de maintenir leurs connaissances à jour sur la totalité de leur contenu.

5.3.3 Contrôle et supervision

Plusieurs intervenants ont remarqué que les agents de contrôle sont supervisés par un trop grand nombre de personnes — leur employeur (le fournisseur de services), les gestionnaires locaux de l'ACSTA, la direction de l'aéroport, les transporteurs aériens et les inspecteurs de Transports Canada — dont les objectifs, parfois, diffèrent. Les tâches de sûreté doivent être réalisées avec le niveau le plus élevé d'intégrité possible, ce qui peut être très onéreux. Les employés doivent être très fiables, assidus au travail, en bonne santé, compétents et performants. Ils doivent également être capables d'obéir aux ordres et de respecter la discipline. Lorsqu'un fournisseur de services d'un aéroport de l'ACSTA change, les employés chargés d'information doivent être tenus à jour. Le Comité considère que l'ACSTA devrait exiger, dans les clauses des contrats avec ses fournisseurs de services, le transfert de l'information pertinente sur l'emploi. L'ACSTA doit s'assurer que ses propres règles et celles de ses fournisseurs protègent de manière efficace les renseignements personnels de ses employés et qu'elles soient appliquées rigoureusement.

²² Transportation Security Authority, June 2006.

²³ Un élément du programme de la TSA autorise les recrues à agir en tant qu'agents de test, ce qui n'est pas permis au Canada, réduisant par conséquent la capacité à procéder à des tests

D'avantage de programmes de formation continue et de recyclage sont nécessaires, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles techniques et la détection d'engins explosifs improvisés, et ce, même pour un personnel dûment certifié. L'ACSTA a procédé à des simulations d'infiltration à des fins de formation. Le Comité appuie vigoureusement l'idée d'une telle mesure du rendement et sa rétroaction en tant qu'éléments indispensables de la formation et de l'assurance de la qualité. Le Comité encourage également l'utilisation de technologies autonomes et en ligne, tels que le Système de projection d'images de menace (TIPS) et le X-Ray Tutor (XRT), afin de permettre aux agents de contrôle de se pratiquer, de faire évaluer leur taux de rendement et d'obtenir des commentaires et des suggestions. Nous estimons que tout résultat obtenu lors d'une formation de rendement en ligne ou d'une mesure ne doit pas nécessairement être utilisée pour prendre des actions punitives, telles que des amendes, des réprimandes ou l'annulation de la certification. On nous a dit que les employés de contrôle se montrent très ouverts à de tels outils de suivi pour assurer l'apprentissage continu, mais que des contraintes budgétaires ont empêché de l'étendre suffisamment afin que tous les employés puissent en profiter.

Les commentateurs des parties intéressées au sujet des capacités de services à la clientèle dans les aéroports variaient. Bon nombre ont mentionné que le service était court et accueillant, tandis que d'autres ont indiqué que le comportement de certains membres du personnel de contrôle laissait à désirer et fait valoir la nécessité d'un service plus court.

Le Comité a été informé que l'ACSTA et, de ce fait même, ses fournisseurs de services de contrôle, pourraient également avoir besoin d'une plus grande latitude opérationnelle afin de tirer le meilleur parti des compétences particulières des agents de contrôle là où elles seraient le plus utiles, en prévoyant une rotation appropriée pour maintenir leur vigilance. Par exemple il y aurait lieu de confier aux agents de contrôle possédant plus d'expérience des postes où il y a davantage de rapports avec le public. À l'inverse, ceux ayant le plus d'aptitude pour la détection des objets représentant une menace grâce au matériel de radioscopie pourraient se spécialiser dans cette fonction.

Tel que signalé au chapitre 4, on s'attend que tous les agents de contrôle comprennent et maîtrisent les PNE de l'ACSTA et prennent connaissance des renseignements fournis dans des bulletins d'information pouvant compter plusieurs centaines de pages. On exige qu'ils révisent sans cesse ces documents durant leurs temps libres et avant d'arriver au travail. L'ACSTA devrait organiser et offrir des programmes de recyclage portant sur ses *Procédures normalisées d'exploitation* et les offrir aux agents de contrôle afin de s'assurer de maintenir leurs connaissances à jour sur l'ensemble de leur contenu. Le personnel de contrôle, débutant ou expérimenté, devrait bénéficier d'une formation continue sur les nouvelles techniques de

5.3.1 Rémunération et recrutement

Même si les niveaux de rémunération se sont généralement améliorés, le Comité estime qu'une hausse de la rémunération est peut-être requise pour attirer un nombre suffisant de candidats possédant les meilleures aptitudes pour la détection de menaces. En Alberta, il existe toujours de grandes inégalités entre le salaire horaire des agents de contrôle et des autres employés occupant des postes similaires: le recrutement y est un défi de taille et le taux de roulement y est supérieur à celui des autres régions du Canada.

Le Comité a été mis au courant du fait qu'un grand nombre d'agents de contrôle occupent un deuxième emploi — plus particulièrement dans les plus grands aéroports, dans lesquels presque la moitié de l'effectif des agents de contrôle occupe un deuxième (voire même un troisième) emploi. Dans les endroits où le coût de la vie est élevé, ou pour les agents de contrôle ayant d'importantes responsabilités familiales, le salaire d'agent de contrôle peut être insuffisant et un grand nombre d'entre eux prennent d'autres emplois à temps plein ou à temps partiel. Souvent, il s'agit d'emplois dans le même aéroport — par exemple dans un point de vente au détail ou à un comptoir d'enregistrement d'un transporteur aérien. Dans une telle situation, il peut être difficile de gérer les horaires des agents de contrôle. Par ailleurs, cela risque de compromettre la vigilance des agents de contrôle qui travaillent les heures de suite, parfois pendant plusieurs jours consécutifs. D'autres employés font un grand nombre d'heures supplémentaires aux points de contrôle, en partie pour répondre aux exigences en périodes d'affluence lorsque il y a pénurie de personnel. De fait, nous avons appris que les agents de contrôle se voient parfois offrir des primes d'encouragement afin de répondre aux exigences en périodes de pointe en réalisant des heures supplémentaires. Un nombre excessif d'heures de travail, qu'il soit dû à des heures supplémentaires ou à des emplois additionnels, peut entraîner un état de fatigue.

Nous suggérons que l'ACSTA entreprenne une étude sur l'ampleur du phénomène des agents de contrôle faisant des heures supplémentaires ou occupant d'autres emplois, sur les répercussions de leurs heures prolongées de travail sur la prestation des services et sur les mesures à prendre pour remédier aux problèmes.

5.3.2 Orientation et formation

Il ne fait aucun doute que la formation a considérablement évolué depuis que l'ACSTA assure la responsabilité des services de contrôle de sécurité et toutes les parties intéressées le reconnaissent. Le programme de formation de l'ACSTA a pris plus d'ampleur, afin de mettre l'accent sur les technologies de la sûreté et les compétences interpersonnelles des employés, et l'Administration s'est même récemment dotée d'un service de formation à l'intérieur.



possible de développer une « mémoire d'organisation » qui permettrait aux dirigeants de constamment remettre à jour et réviser les procédures par une méthode d'essais et d'erreurs²⁰.

L'une de premières initiatives de l'ACSTA a été de négocier une hausse du taux horaire de salaire d'environ 50 p. 100. À 15 \$ l'heure, la rémunération moyenne est considérée comme concurrentielle en 2006 dans la plupart des régions du pays. Par conséquent, le taux de roulement du personnel de contrôle dans les aéroports de catégorie 1 au cours de l'année dernière avoisine une moyenne respectable de 12,2 p. 100.

Tel que mentionné précédemment dans ce chapitre, un taux de roulement élevé constitue un grave problème puisque la formation du nouveau personnel prend du temps et utilise des ressources restreintes (environ 4 000 \$ par personne formée, auxquels s'ajoutent beaucoup d'autres dépenses directes comme les uniformes) avant qu'il ne devienne complètement opérationnel. L'attention accordée par la direction à la gestion des ressources humaines peut réduire le taux de roulement, par exemple en reconnaissant le rendement, en instaurant un programme d'apprentissage continu sur place et en offrant de meilleurs avantages sociaux en fonction de l'ancienneté.

Un travail répétitif et stressant nécessitant une vigilance constante requiert des personnes hautement motivées et qualifiées, engagées et ayant le sentiment que c'est leur mission. Douglas H. Harris, spécialiste en ergonomie, souligne le lien entre les aptitudes et les réalisations, en expliquant qu'un facteur primordial pour un rendement fructueux est l'étroite correspondance entre les aptitudes du titulaire du poste et les exigences de l'emploi. Il déclare que : cette correspondance est un élément des procédures utilisées pour choisir le personnel et attribuer les postes. D'autres facteurs importants sont les possibilités d'améliorer les connaissances et les compétences propres au poste; la mesure, le suivi et la reconnaissance du rendement dans ce poste [...] ainsi que les possibilités d'évolution et d'avancement professionnels²¹.

Le Comité constate que l'ACSTA a réussi à améliorer la situation du personnel de contrôle de ses fournisseurs grâce à une augmentation de leur salaire, à l'introduction d'uniformes, à une meilleure formation et à des procédures opérationnelles courantes uniformisées. Les fournisseurs de services ont également été satisfaits que l'ACSTA améliore les clauses de ses contrats. Plusieurs problèmes importants en matière de ressources humaines nous ont été signalés au cours de nos consultations.

5.3 QUESTIONS DE RESSOURCES HUMAINES

rendement plus solides, pouvant être comparés aux normes internationales acceptées et « l'ACSTA pourrait amorcer un virage dans l'établissement de critères et d'indicateurs de rendement plus solides¹⁷ ». De récents rapports trimestriels¹⁸ font état d'une amélioration dans certains domaines, mais ils contiennent toujours plusieurs éléments qui peuvent être considérés comme étant des rapports d'activités.

La qualité du personnel d'un organisme est un important facteur de rendement. Pour voir à cela, l'ACSTA prévoit des clauses dans les contrats conclus avec ses formateurs ainsi que des procédures de formation et de certification — pourvu que des normes de rendement appropriées aient été établies. Les agents de contrôle devraient posséder des compétences appropriées, y compris la maîtrise de la langue. Ils peuvent être appelés à remplir plusieurs fonctions différentes et ils doivent être certifiés pour passer d'un poste à l'autre. Leur niveau de formation, leur taux d'absentéisme, leur présence d'esprit et leur motivation sont autant d'éléments clés. Une récente étude a conclu que, même si le rendement d'un aéroport en matière de sûreté dépend d'une configuration institutionnelle sous-jacente, trois facteurs clés donnent de bons indices quant au rendement du contrôle : le taux de roulement, la rémunération et la formation des agents de contrôle¹⁹. Cette analyse indique que :

Les liens de causes à effets entre ces variables et le rendement du contrôle sont directs. Sans une formation appropriée, les agents de contrôle savent difficilement ce qu'ils doivent rechercher. [...] Une logique similaire s'applique à une faible rémunération. Il s'agit de l'une des conclusions avérées de l'économie du travail que « la qualité a un prix ». Une faible rémunération ne fait que décourager les travailleurs hautement qualifiés à postuler. Elle réduit également la volonté des employés à réaliser correctement leur travail et ouvre la voie aux risques moraux, puisque des emplois similaires voire meilleurs peuvent facilement être trouvés ailleurs. [...] Le mécanisme causal sous-jacent à la corrélation entre un taux de roulement et un rendement de contrôle est le suivant : comme c'est le cas avec la plupart des tâches, le rendement du contrôle augmente avec l'expérience. [...] Lorsque le taux de roulement de la main-d'œuvre est élevé, il n'est pas

¹⁷ Ibid. pages 28.

¹⁸ *Quarterly Performance Report – 2005-2006 / Q4*, CATSA website.

¹⁹ Jens Hainmüller et Jan Martin Lennitzer, *Why do Europeans Fly Safer? The politics of airport security in Europe and the U.S.*, Terrorism and Political Violence, vol. 15, n°4 (hiver 2001) pages 4-5.

Le système de tableau de bord prospectif de l'ACSTA a été appliqué au niveau des cadres supérieurs et l'ACSTA prévoit de le mettre en application progressivement à d'autres niveaux.

Le tableau de bord prospectif de l'ACSTA est épaulé par un système informatisé détaillé, un système de renseignement commercial (RC) qui consigne, analyse et diffuse des données en temps réel. Ce système transmet quotidiennement au bureau national des données émanant de chaque point de contrôle par l'entremise de rapports déposés au Centre de communication de la sûreté (CCS) de création récente.

Le tableau de bord prospectif structure les objectifs stratégiques de gestion et les activités qui les appuient selon une « double boucle » continue alimentée par des indicateurs du rendement, des mesures et des cibles, qui visent tous à « l'amélioration continue ». Même s'il a été conçu à l'origine comme instrument de gestion pour le secteur privé, le modèle a récemment été adapté et adopté par certains organismes du secteur public, sous l'impulsion partielle de la tendance actuelle des organismes centraux à adopter des méthodes d'administration publique à vocation plus commerciale et du regain d'importance attaché à l'optimisation des ressources » dans les activités subventionnées par l'État¹³.

L'ACSTA a déjà déployé des efforts considérables en matière de mesure du rendement, mais elle n'a pas encore adopté des objectifs de rendement, de mesure et de reddition de comptes cohérents. La reddition de comptes semble brouillée par « plus d'une centaine d'indicateurs et de mesures différents répartis entre divers profils et programmes de rendement dont l'établissement pour but de mesurer et d'évaluer le rendement de l'ACSTA¹⁴ ». Les priorités et les cibles en matière de rendement¹⁵ ont évolué au fil des ans, de sorte qu'il a été difficile de mesurer de façon précise ses réalisations, sur une base comparative annuelle.

La recherche de Liane Benoit soulève des questions sur le bien-fondé des mesures (les objets saisis ne comportent pas tous le même niveau de risque), la difficulté à mettre en place des cibles et la partialité du système dans lequel les indicateurs de rendement liés à des systèmes de primes peuvent avoir tendance à réduire le nombre d'incidents et de manquements à la sûreté rapportés¹⁶. Elle estime que les données sur le rendement étaient principalement liées aux activités plutôt qu'aux résultats.

L'ACSTA a tout de même fait des progrès en préparant des rapports sur les mesures de rendement et en établissant des critères et des indicateurs de

¹³ Benoit, op. cit., pages 14.

¹⁴ Ibid., page 17.

¹⁵ Ibid., pages 28-29.

¹⁶ Ibid., pages 22-30.

fourni pour les lignes de contrôle ainsi que les renseignements fournis et la signalisation sont autant d'éléments qui influent sur le rendement du contrôle. Dans les aéroports ou un tel partenariat fonctionne bien, les retombées en sont évidentes. Le Comité encourage l'ACSTA et les transporteurs aériens à s'entendre sur des protocoles pour s'assurer que les voyageurs arrivent assez tôt et procèdent rapidement au contrôle préembargo, afin d'éviter les situations où les passagers déjà enregistrés doivent être escortés au début des files d'attente afin de ne pas rater leur vol.

Le rôle de Transports Canada pour garantir l'efficacité des services de sûreté est critique et ce rôle est vérifié et mis en application par l'entremise d'inspections de sûreté. Les agents de contrôle peuvent être stressés lorsque les inspecteurs sont présents, ce qui peut réduire considérablement la cadence du traitement des passagers. Le Comité incite l'ACSTA et Transports Canada à mettre en place un environnement de travail pour le personnel de contrôle où règnent davantage la

collégialité et la collaboration. Le Comité souligne que l'ACSTA a mis en place des systèmes de primes pour ses fournisseurs de services et ses propres gestionnaires régionaux. Nous appuyons cette initiative. Cependant, les systèmes de primes peuvent avoir des conséquences imprévues. Si une prime de rendement est accordée en fonction de la réduction du nombre d'erreurs à l'intérieur d'une certaine période, un fournisseur ou un gestionnaire régional de l'ACSTA peut être moins enclin à rapporter les manquements à la sûreté, les erreurs et les incidents ou à attribuer la responsabilité d'une erreur. Cela peut fausser le rapport sur le rendement ainsi que les leçons qui peuvent être tirées des erreurs et, ce qui est plus grave encore, affaiblir la sûreté.

Des normes de rendement fiables et mesurables, en harmonie avec le mandat qui lui a été confié en vertu de la Loi, sont essentielles pour que l'ACSTA puisse travailler avec ses différents partenaires. De telles normes représentent l'engagement de l'ACSTA à obtenir des résultats, à optimiser l'utilisation de ressources et à rassurer les voyageurs. L'ACSTA doit par ailleurs en faire clairement part à ses partenaires.

5.2.4 Reddition de comptes sur le rendement

L'ACSTA a récemment adopté le Tableau de bord prospectif¹² comme système cadre de gestion, dont l'un des aboutissements est la mesure du rendement. L'ACSTA affirme qu'elle utilise une version personnalisée de la méthode du tableau de bord prospectif, qui est un système d'objectifs, de mesures, de cibles et d'initiatives reliées qui, ensemble, décrivent la stratégie de l'ACSTA et la façon dont cette stratégie peut être réalisée. Pour l'instant,

¹²Tableau par E. Lawrence Kaplan et David P. Norton; voir Paul Averson, *What is the Balanced Scorecard?*, Balanced Scorecard Institute, 1998, Washington, D.C., page 1; Robert Kaplan et David P. Norton, *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, 1996.

La zone de récupération des objets soumis au contrôle — varie d'un aéroport à l'autre. Le Comité a remarqué que les aménagements et les pratiques qui fonctionnent bien dans un aéroport ne sont pas forcément utilisés dans les autres aéroports.

L'aéroport international de Vancouver offre un bon exemple de coopération entre l'autorité aéroportuaire et l'ACSTA en vue de l'aménagement de l'aire de contrôle préembarquement. En conséquence, le nombre de passagers traités par heure par les agents de contrôle de l'ACSTA dans cet aéroport est nettement supérieur à la moyenne nationale. Nous incitons les autres autorités aéroportuaires à s'inspirer des pratiques exemplaires de l'aéroport de Vancouver.

Les normes de rendement de l'ACSTA, y compris les normes relatives à la cadence du traitement des passagers lors des contrôles préembarquement et des bagages enregistrés aux heures d'affluence, devraient tenir compte de l'incidence des contraintes d'aménagement et ergonomiques. L'ACSTA doit travailler avec les exploitants des aéroports et les autres partenaires afin d'établir des normes relatives à l'affectation d'espace pour les files de contrôle préembarquement et une norme portant sur la cadence du traitement des passagers afin d'obtenir une configuration optimale.

Les contraintes budgétaires ont également d'importantes répercussions sur les organismes gouvernementaux tels que l'ACSTA, puisqu'il n'est pas facile d'ajuster les affectations budgétaires déterminées en fonction d'un modèle de crédits annuels aux variations des volumes de passagers; une telle rigidité rend difficile l'affectation de ressources appropriées convenant aux exigences du trafic aérien.

La disponibilité, les capacités et la fiabilité de la technologie sont également d'importants facteurs du rendement. Certains matériels dotés d'une plus grande capacité de contrôle automatique permettent de traiter plus rapidement les passagers, alors que d'autres processus nécessitent des interventions à la pièce, telles que les fouilles manuelles ou l'emploi de détecteurs manuels. Le choix de matériel et de la technologie connexe, sa fiabilité (et la disponibilité de matériel en réserve en cas de difficultés) ainsi que ses capacités (ayant trait tant au nombre d'articles contrôlés qu'à la cadence du traitement des passagers par minute ou à l'intérieur de certains délais) sont des facteurs qui influent sur le rendement. Le Comité encourage l'ACSTA à surveiller la façon continue le rendement des systèmes humain/machine et d'ajuster les processus s'il y a lieu pour assurer une efficacité maximale.

L'utilisation de matériel hautement automatisé présente à la fois des défis et des possibilités de rendement. Ce type de travail peut être beaucoup plus monotone pour les agents de contrôle que les fouilles manuelles, mais il est possible de doter ce type de matériel de dispositifs pour stimuler la vigilance et aider à identifier des objets pouvant constituer une menace. Les défis peuvent en partie être surmontés en spécifiant les compétences et les aptitudes requises pour mener à bien des tâches particulières, ainsi que par la sélection

bagages de cabine et le volume de survêtements. Les processus d'enregistrement des compagnies aériennes peuvent également déterminer si les passagers se présentent ou non dans les meilleurs délais au contrôle préembarquement. Le nombre d'articles de cabine autorisés par la compagnie aérienne et leur dimension maximale peuvent également avoir des répercussions sur les activités de contrôle de préembarquement. Les horaires des compagnies aériennes, notamment le temps prévu entre les départs d'avions, peuvent faciliter l'efficacité des services de sûreté, bien que le Comité reconnaisse que les vols occupent souvent les mêmes créneaux horaires afin de faciliter les plans des voyageurs à leur destination et de leur laisser le temps raisonnable pour prendre un vol de correspondance.

L'aménagement de l'aéroport peut avoir une incidence sur le débit des passagers, la facilité et la rapidité de leurs déplacements d'un point de contrôle à un autre, de même que sur les possibilités de réaménagement de ces points de contrôle. Depuis sa création en 2002, les réalisations de l'ACSTA pour déployer le matériel nécessaire aux contrôles préembarquement et des bagages enregistrés ont été effectuées en fonction des limites architecturales. Le matériel de sûreté a été regroupé dans le peu d'espace qu'offraient les aéroports existants et le contrôle des bagages enregistrés a été intégré aux systèmes de maintenance des bagages, qui n'étaient pas destinés à cet usage. Par conséquent, l'efficacité d'un grand nombre de ces systèmes de sûreté est loin d'être optimale. Par exemple le Comité a observé des aéroports dans lesquels il n'y a pas suffisamment d'espace pour les files de contrôle préembarquement, ce qui nuit à l'efficacité. Dans d'autres aéroports, l'absence de matériel d'appoint ou de systèmes de remplacement était souvent à l'origine de retards importants.

L'efficacité et l'efficacité du rendement sont aussi tributaires de la conception ergonomique des files de contrôle, notamment la hauteur et la disposition des tables. L'espace entre les files d'attente ainsi que l'utilisation d'un revêtement de sol et d'un mobilier conçus pour réduire la fatigue des employés lorsqu'il faut se tenir debout pendant une période prolongée. La conception des zones d'entrée et de sortie est particulièrement importante. Un responsable de la Transportation Security Administration des États-Unis a précisé que de bonnes méthodes pour que les passagers déposent les survêtements, les appareils électroniques et le contenu des poches, pour en assurer le contrôle distinct, et l'utilisation d'agents de contrôle secondaires après la file de contrôle principale peuvent augmenter la cadence du traitement des passagers de 25 p. 100. La préparation des personnes en vue du contrôle (c'est-à-dire leur fournir les renseignements requis pour qu'ils soient préparés lorsqu'ils arrivent au point de contrôle) et les mesures prises pour leur permettre de récupérer leurs effets personnels et de quitter la zone de contrôle sont essentielles pour assurer un débit optimal des passagers aux lignes de contrôle. Les configurations du point de contrôle — l'agencement des zones de files d'attente, la disposition des tables et des plateaux pour y déposer les effets personnels, l'espace disponible pour les fouilles secondaires ainsi que

5.2.2 Facteurs influant sur le rendement

Des facteurs très variés peuvent influencer le rendement de l'ACSTA et de ses fournisseurs de services en matière de contrôle de sécurité. L'ACSTA ne les contrôle pas tous. Au nombre des principaux facteurs, mentionnons la capacité d'harmoniser les objectifs organisationnels des intervenants, la nature du contrôle réglementaire, les agents de contrôle, la souplesse en matière de dotation et de matériel utilisé ainsi que les contraintes en matière de ressources et d'infrastructures. Au chapitre 4, nous avons recommandé de confier à l'ACSTA la responsabilité de la politique opérationnelle, afin qu'elle puisse l'ajuster et l'adapter en fonction de l'évolution des circonstances. Cela permettrait à l'ACSTA d'assumer une plus grande responsabilité en vue d'atteindre ses objectifs de rendement – et d'être plus redevable. Cette section porte sur les éléments déterminants du rendement et dont l'ACSTA devrait tenir compte au moment de la conception de ses indicateurs de rendement. Les objectifs généraux sont reflétés dans les grandes priorités. Les procédures opérationnelles et les objectifs devraient en découler. Dans le cas de l'ACSTA, les objectifs sont clairs, et l'efficacité – à savoir assurer la sûreté du transport aérien – est l'objectif le plus important. Encore faut-il veiller à l'efficacité, c'est-à-dire, entre autres, fournir au client un service à un coût raisonnable. Dans certains cas, ces deux séries d'objectifs prévus par la *Loi* peuvent paraître contradictoires. L'ACSTA doit parvenir à un juste équilibre entre les critères d'efficacité et d'efficacité en matière de sûreté et mettre au point des mesures de rendement en consultation avec Transports Canada, les exploitants d'aéroports et les entreprises de transport aérien, afin que toutes les parties soient bien conscientes de l'équilibre à maintenir et de la façon dont le rendement de l'ACSTA sera observé et mesuré.

Les procédures prescrites pour le contrôle (règlements, arrêtés, PNE) ont également des répercussions sur les autres facteurs de rendement, comme la conception et l'aménagement des files d'attente, l'accréditation du personnel ainsi que l'utilisation de la technologie et les procédures. La manière d'exécuter le travail à également une incidence sur le rendement; en effet, le Comité a pu observer à plusieurs reprises que la cadence du traitement des passagers diminue considérablement lorsque les inspecteurs de Transports Canada sont présents, les agents de contrôle redoublant alors d'efforts pour ne pas faire d'erreurs. L'ACSTA doit pour sa part s'assurer que ses fournisseurs de services et leurs agents de contrôle respectent les *Procédures normalisées d'exploitation*.

Les contraintes de ressources déterminent le nombre maximal de personnel requis aux contrôles préembarquement et des bagages enregistrés. Elles doivent pouvoir s'adapter aux pointes de trafic des passagers dans un aéroport dues à la forte concentration de vols, ainsi qu'à la fiabilité des horaires des compagnies aériennes. Le type de passagers (d'affaires, de plaisance ou en vol nolisé) et leur destination influe sur le nombre de

Selon nous, ce sont les caractéristiques d'efficacité en matière de sûreté auxquelles devrait aspirer l'ACSTA et en fonction desquelles elle devrait établir ses indicateurs de rendement.

Indicateurs d'efficacité : L'efficacité des opérations de contrôle de l'ACSTA est très importante pour les partenaires de l'aviation et pour les voyageurs. L'engagement actuel de l'ACSTA en matière d'efficacité est de veiller à ce qu'un passager ne reste pas plus de huit minutes au contrôle préembarquement dans au moins 90 p. 100 des cas. Il s'agit d'une mesure pertinente pour les voyageurs, mais il s'agit d'une moyenne sur une période de temps donnée. Elle ne tient pas compte du temps d'attente plus long inhérent aux voyages en périodes d'affluence.

Les parties intéressées, et plus précisément le Conseil des aéroports du Canada et les transporteurs aériens, ont exprimé leur mécontentement à l'égard des mesures de rendement et des normes de divulgation de l'ACSTA en ce qui a trait au traitement. Elles ont critiqué la méthode utilisée par l'ACSTA et le fait qu'elle n'ait invité ni les aéroports ni les transporteurs aériens à participer à son élaboration. Elles demandent à l'ACSTA d'établir de façon claire des normes nationales de traitement qui permettront d'évaluer son rendement. L'ACSTA publie désormais des statistiques nationales sur le traitement¹¹, avec des résumés sur le temps d'attente moyen et le temps d'attente en période de pointe, ce qui constitue un pas dans cette direction. Le Comité reconnaît qu'il serait judicieux que l'ACSTA s'engage à respecter un temps de traitement en période de pointe. Cependant, nous soulignons que les temps de traitement dans les aéroports sont fonction de leur aménagement et de l'espace affecté aux zones de contrôle et aux zones d'attente. Ainsi, nous suggérons que les normes publiées par l'ACSTA reflètent cette réalité.

Intérêts des voyageurs : L'ACSTA doit aussi élaborer des indicateurs fiables pour le service à la clientèle. Le Comité a reçu des commentaires et des mémoires de bon nombre d'organismes au sujet de la nécessité pour les agents de contrôle d'acquiescer de meilleures compétences en service à la clientèle et une plus grande sensibilité aux besoins des voyageurs handicapés. Même si le programme de formation de l'ACSTA comprend déjà une formation sur le service à la clientèle ainsi qu'un module sur le service aux personnes handicapées, les fournisseurs de services reconnaissent qu'une formation plus poussée dans ces deux domaines serait bénéfique.

Le Comité suggère que l'ACSTA collabore avec des groupes d'intérêts, y compris les représentants des voyageurs handicapés, afin d'aider à établir des indicateurs appropriés pour le service à la clientèle.

Les cinq critères spécifiques dont doit tenir compte l'ACSTA pour la prestation de ses services de contrôle — efficacité, efficience, uniformité, intérêt du public et intérêt des voyageurs — doivent constituer l'essence de son cadre de gestion du rendement. L'intérêt du public est un critère général qu'il est difficile d'évaluer dans le cadre des activités de gestion. Au chapitre 3, nous avons recommandé que le critère d'« uniformité » soit retiré de la *Loi sur l'ACSTA*, car il est implicite au concept d'« efficacité » de la sûreté et à la finalité de la *Loi* dans son ensemble. L'évaluation du rendement de l'ACSTA devrait donc être fondée sur les critères d'efficacité, d'efficience et de l'intérêt des voyageurs.

Efficacité de la sûreté : Il est difficile de mettre au point des indicateurs mesurables de l'efficacité. Devraient-ils être fondés sur le nombre d'incidents aériens relatifs à la sûreté au cours d'une période donnée ou sur le nombre d'articles représentant une menace qui ont été saisis? Comme pour les statistiques de la criminalité, de telles mesures dépendent d'un grand nombre d'autres facteurs et il est difficile de déterminer l'échec ou le succès d'un organisme en fonction d'une hausse ou d'une baisse du nombre d'incidents. Une étude sur la mesure du rendement⁸, réalisée pour le compte du Comité par Liane Benoit, est arrivée à la conclusion que l'efficacité des organismes de sûreté, tels que l'ACSTA, pour lesquels les conséquences d'un échec sont extrêmement importantes, est reflétée par les caractéristiques de ce qu'on appelle « les organisations à haute fiabilité ». En général, celles-ci doivent disposer « de ressources financières et humaines suffisantes [...] et d'un puissant sentiment partagé de l'importance de la mission [...] comportant un engagement collectif à l'égard d'opérations hautement fiables à la fois sur le plan de la sécurité et de la production ». Sept éléments essentiels sont identifiés par cette étude pour atteindre ce niveau d'efficacité :

1. des niveaux extraordinaires de compétences techniques;
2. un rendement technique élevé soutenu;
3. une formation régulière et permanente;
4. une redondance de structures;
5. des processus décisionnels flexibles mettant en cause des équipes d'exploitation;
6. des modes d'autorité collégiaux et décentralisés face à des impératifs opérationnels de haut niveau;
7. des procédés qui récompensent la découverte et le signalement des erreurs et la quête continue d'amélioration du système¹⁰.

⁸ Benoit, op. cit.

⁹ Frederickson et LaPort, cités par Benoit, page 8.

¹⁰ Ibid.

5.2 GESTION DU RENDEMENT

Le rendement d'un organisme est mesuré par sa capacité à répondre aux attentes au cours d'une période de temps déterminée. Nous devons donc analyser quels devraient être les attentes et les objectifs de l'ACSTA, comment elle les mesure, quels résultats sont obtenus et de quelle manière elle rend des comptes sur ces résultats.

La Loi sur l'ACSTA précise cinq grands critères pour la prestation de services de contrôle par l'ACSTA : efficacité, uniformité, intérêt du public et intérêt des voyageurs. L'ACSTA doit également prendre en considération d'autres critères et tâches énoncés dans la Loi pour assumer ses principales responsabilités, notamment l'élaboration de normes en matière de qualification, de formation et de rendement des fournisseurs de services de contrôle et des agents de contrôle — normes devant être aussi rigoureuses sinon plus que celles établies dans les règlements sur la sûreté aérienne sous le régime de la Loi sur l'aéronautique. L'ACSTA a également pour mandat d'accorder un certificat de conformité aux fournisseurs de services et aux agents de contrôle qui ont répondu à ces normes, et faire appliquer ces normes en étant autorisée à modifier, à suspendre ou à annuler une telle certification si les circonstances le justifient.

Le Conseil du Trésor a défini la stratégie de mesure du rendement en ces mots : « genre des informations et des données fondées sur des preuves qui répondent aux questions suivantes : parvenons-nous aux résultats escomptés pour les bénéficiaires cibles selon l'échancier fixé et à un coût raisonnable? » Cette stratégie peut être subdivisée en plusieurs catégories différentes afin d'examiner l'ensemble des activités qui contribuent à satisfaire l'ensemble des attentes et des objectifs. L'ACSTA doit fixer des cibles mesurables et établir des indicateurs; ceux-ci doivent être communiqués au sein de l'organisme ainsi qu'aux partenaires; il faut suivre de près les résultats obtenus et en rendre compte, et des mesures correctives doivent être prises en temps opportun.

Pour un organisme public tel que l'ACSTA, l'établissement de normes de rendement signifie s'engager publiquement à adopter des mesures d'efficacité, d'efficacité et de services rendus aux utilisateurs, ainsi qu'à vérifier le respect de ces normes et à rendre compte des résultats obtenus. Ces normes devraient établir de façon claire ce qui est considéré comme un rendement acceptable, afin que l'ACSTA puisse faire part de ses réussites au fil des ans (et voir où se trouvent ses points faibles), et non pas se contenter d'émettre des rapports sur ses activités.

⁵ Loi sur l'ACSTA, art. 8, par. 1

Loi sur l'ACSTA, art. 8, par. 2 et 3

Cette dans l'annexe. *Modèle de cadre mondial ou village en trompe-l'œil du marché Potemkine? Étude de la mesure du rendement dans la sûreté du transport aérien au Canada, recherche préparée pour le Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA, juin 2006, page 16.*

- a) L'ensemble des trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer à figurer dans la Loi sur l'ACSTA.
- b) Les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport.

Recommandation 5.1

Tout bien considéré, les arrangements actuels semblent assez bien fonctionner — l'ACSTA peut ainsi atteindre ses objectifs à un coût raisonnable. Cependant, les autres options permettent à l'ACSTA de répondre à l'évolution des besoins qui pourraient surgir à l'avenir. Là où cela serait réalisable, les exploitants d'aéroports devraient pouvoir soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport. Nous tirons donc la conclusion que les trois options dont dispose l'ACSTA pour fournir des services de contrôle devraient continuer de figurer dans la Loi.

Opérations de contrôle de première ligne assurées par les employés de l'ACSTA : L'avantage clé pour l'ACSTA d'avoir des agents de contrôle à son emploi serait de lui permettre d'exercer une surveillance plus directe sur eux et, par conséquent, d'assurer l'uniformité des opérations de contrôle de première ligne. Des coûts plus élevés serait le principal inconvénient — les coûts de la main-d'œuvre pouvant être de 40 p. 100 plus élevés, soit de plus de 2 \$ par passager contrôlé. À titre d'employés de l'ACSTA, un grand nombre d'agents de contrôle bénéficieraient probablement de biens meilleurs avantages sociaux et de possibilités d'avancement de carrière au sein de l'ACSTA. Le taux de roulement pourrait diminuer si les employés sont plus satisfaits. Tel que mentionné précédemment, cela varie aussi d'une région à l'autre en fonction des possibilités de travail concurrentes. L'exemple cité plus tôt des agents de contrôle américains qui percevoient leur emploi à la TSA comme une porte d'entrée à l'ensemble de la fonction publique est moins pertinent au Canada, puisque l'ACSTA continue à être un employeur distinct. L'ACSTA serait néanmoins confrontée aux rigidités en matière de gestion des ressources humaines d'un employeur public plus grand, par exemple en matière de faible rendement et de réaffectation des ressources. Elle perdrait donc la latitude opérationnelle inhérente à l'impartition.

programme de formation.

et de rendement de l'ACSTA, être assujéti à sa surveillance et à son fournisseur de services devra se conformer aux normes nationales de service propre aéroport. Comme tout autre fournisseur de services, un aéroport pourrait envisager la possibilité de permettre aux exploitants d'aéroport de soumissionner en vue d'obtenir le contrat de services de contrôle dans leur propre aéroport. Comme tout autre fournisseur de services, un aéroport encourager un marché aussi ouvert que possible et, pour cette raison,

peuvent être plus intéressantes au sein d'un fournisseur de services qu'au sein de l'ACSTA. Cela dépend de l'envergure de l'entreprise du fournisseur, de la présence ou non de filiales locales, régionales ou nationales et de la diversification de ses activités, ce qui permet aux agents de contrôle de planifier leur plan de carrière à long terme. Mis à part l'employeur, la nature du travail de contrôle, qui est décrit comme étant un travail répétitif, souvent monotone et stressant, nécessitant une vigilance constante, est un facteur de premier plan qui influe sur le taux de roulement.

Exploitants d'aéroports : En utilisant ses propres employés ou fournisseurs, un aéroport est en position de fournir des services de contrôle qui s'inscrivent dans le cadre de l'ensemble de ses services à la clientèle. Il peut en résulter une intégration plus complète du contrôle au sein des opérations générales des aéroports. Cela peut également favoriser l'utilisation polyvalente des agents de contrôle et du personnel de l'aéroport, appelés à réaliser d'autres tâches ayant trait à la sûreté à l'aéroport, d'où une plus grande variété d'emplois, mais il peut y avoir certaines limites, en raison des exigences opérationnelles limitant les heures de pointe pour toutes les catégories de personnel. Si l'ACSTA confie les services de contrôle à un exploitant

d'aéroport en qualité de fournisseur de services, cela entraînerait les mêmes grands avantages soulignés plus haut et comporterait les mêmes inconvénients. (Cela aurait également pour effet d'ajouter un intervenant de plus dans le processus de provision de services, mais cela peut se justifier par de meilleures relations entre l'ACSTA et l'exploitant de l'aéroport quant aux objectifs partagés. Par ailleurs, les procédures administratives pour de tels contrats pourraient compliquer les relations entre l'ACSTA et la direction de cet aéroport. Pour des raisons économiques, les aéroports pourraient également ressentir de la pression à se concentrer sur un traitement plus efficace, aux dépens d'une sûreté efficace.

Un sondage réalisé par le Conseil des aéroports du Canada (CAC) auprès des aéroports devant le Comité : les aéroports devraient avoir la possibilité d'être considérés pour offrir des services de contrôle de première ligne — le contrôle prévoyant (CPE), le contrôle des bagages enregistrés (CBE) et le contrôle des passagers (CNP) —, dans le cadre de leurs responsabilités plus vastes en matière de sûreté. Nous savons que, à ce jour, les DDP de l'ACSTA excluent les exploitants d'aéroports du processus de soumission pour des contrats de services de contrôle. Le Comité remarque que les DDP de l'ACSTA jouent généralement à la recherche d'un fournisseur pouvant offrir les services de contrôle dans plusieurs aéroports d'une même région. Aux termes de la Loi sur l'ACSTA, les autorités d'un aéroport n'ont pas le droit d'offrir des services de contrôle dans des aéroports concurrents⁴ et cette restriction semble convenable. Cependant, l'ACSTA peut vouloir

⁴ Loi sur l'ACSTA, art. 7, par. 1

Nous savons qu'il y a eu des changements (parfois même nombreux) du côté des fournisseurs de services dans certains des plus grands aéroports du Canada et qu'il est essentiel pour l'ACSTA de concevoir soigneusement ses demandes de propositions (DDP) et les clauses de ses contrats et, lorsqu'elle fait appel aux services de fournisseurs, de veiller efficacement et de près à ce que les services offerts dans le cadre de ces contrats soient conformes aux PNE de l'ACSTA, tout en s'assurant de tirer parti des leçons apprises dans les DDP subséquentes. Cela souligne la responsabilité de l'ACSTA en ce qui a trait à la gestion de ses contrats. Il a été dit que faire appel à des employés sous-traitants relativement moins bien payés peut comporter deux inconvénients. Tout d'abord, ceux-ci risquent de tirer peu de satisfaction de leur travail et éprouver peu de loyauté envers leur employeur et, par conséquent, ne pas partager la mission et les valeurs de l'ACSTA, ce qui peut se traduire par un taux de roulement du personnel plus élevé que le niveau optimal. Deuxièmement, il est possible que la qualité du travail des agents de contrôle soit compromise par des pressions financières. Le Comité précise que, même si le taux de rémunération a augmenté de façon significative depuis la création de l'ACSTA, dans certaines régions, des emplois similaires sont beaucoup mieux rémunérés. Le Comité a également appris que, dans certains endroits, les agents de contrôle ont pris un deuxième, voire même un troisième emploi.

Un taux élevé de roulement des agents de contrôle occasionne des coûts importants pour les remplacer — pour les recruter et obtenir leurs autorisations de sécurité, leur fournir des uniformes, assurer leur formation, leur certification et leur désignation ainsi qu'intégrer le nouveau personnel au sein de l'effectif. Le Comité a appris que le taux de roulement annuel du personnel sous-traitant se chiffre actuellement à 12,2 p. 100 en moyenne dans les huit aéroports actifs de catégorie 1 du Canada, bien qu'elle varie largement à travers le Canada en fonction des possibilités d'emploi locales concurrentes. Le roulement des agents de contrôle aux États-Unis a baissé de manière remarquable lorsqu'ils sont devenus des employés fédéraux de la Transportation Security Administration (TSA). En 1998-1999, le taux de roulement atteignait 126 p. 100 par an en moyenne dans les 19 plus grands aéroports des États-Unis; nous avons été informés par les responsables de la TSA que ce taux est aujourd'hui d'environ 20 p. 100 par an. Nous avons appris de la TSA qu'un poste d'agent de contrôle est perçu comme une porte d'entrée à la fonction publique des États-Unis et que cela peut constituer un facteur favorisant un taux de roulement plus élevé aux États-Unis qu'au Canada. L'ACSTA pour sa part est un employeur distinct, et ainsi ne donne pas accès à d'autres emplois au sein de la fonction publique. Les possibilités d'emploi des agents de contrôle au Canada

5.1 MODÈLES DE PRESTATION DE SERVICES

La loi sur l'ACSTA stipule que l'ACSTA peut offrir ses services de contrôle de première ligne de l'une des trois façons suivantes : de façon directe, grâce à ses employés, par l'entremise d'entrepreneurs indépendants engagés par l'ACSTA ou par l'intermédiaire des exploitants d'aéroports, qui eux-mêmes peuvent utiliser leurs propres employés ou des fournisseurs de services sous contrat, si cette option est retenue. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'ACSTA, les fournisseurs ayant conclu un contrat de services avec l'ACSTA se sont acquittés de tous les services de contrôle. Chacune de ces options de prestation de services comporte des avantages et des inconvénients.

Fournisseurs de services : l'ACSTA a signé plus de 20 contrats avec 12 organisations différentes afin de fournir les services de contrôle aux 89 aéroports désignés à travers le Canada. Faire appel à des fournisseurs permet d'offrir des services de contrôle à un coût raisonnable comparativement à l'embauche directe de fonctionnaires par l'ACSTA. Cependant, parce que l'ACSTA n'est pas l'employeur direct des agents de contrôle, la surveillance et la supervision qu'elle peut exercer sur ces agents est indirecte, laquelle doit être conforme aux *Procédures normalisées d'exploitation (PNE)* et aux modalités des contrats des fournisseurs de services.

Les fournisseurs mettent sur pied et réalisent les opérations de contrôle conformément aux PNE de l'ACSTA et sont liés par les modalités de leur contrat avec l'ACSTA. Nous avons cependant remarqué d'importantes différences parmi les fournisseurs : certains disposent d'une plus grande réserve d'employés ; d'autres offrent de meilleurs avantages sociaux et accordent plus d'importance à l'ancienneté ; d'autres encore dispensent plus de formation aux agents de contrôle que ce qui est prévu par l'ACSTA et offrent une meilleure formation et davantage de soutien aux chefs de point de contrôle. Ils ne consignent pas tous de la même manière l'information sur le rendement de leurs employés et les mesures de discipline prises à leur encontre et ils ont des procédures différentes en matière de discipline et de recyclage. Les moyens qu'ils utilisent pour reconnaître et récompenser le rendement de leurs employés diffèrent également.

¹ Loi sur l'ACSTA, par. 6 et 7.

² A l'exception de la Ville de Lloydminster, en Alberta, qui fournit des services de contrôle à son propre petit aéroport régional.

SERVICES DE CONTRÔLE

L'ACSTA fournit des services de contrôle des passagers à 89 aéroports désignés à travers le pays, qui traitent environ 99 p. 100 de tous les passagers au Canada (voir la liste des 89 aéroports à l'annexe D). Neuf d'entre eux sont classés dans la catégorie 1 (dont un, Montréal-Mirabel, n'assure plus à l'heure actuelle le trafic de passagers), 20 sont classés dans la catégorie 2 et les 60 restants, dans la catégorie autre. Dans le chapitre 3, nous avons exposé les grandes lignes des procédures de contrôle préembarkquement des passagers ainsi que du contrôle des bagages enregistrés et des non-passagers. Ces trois types de contrôle sont réalisés selon des exigences spécifiques, dont certains aspects peuvent varier en fonction de catégorie de l'aéroport.

Le contrôle préembarkquement peut être quelque peu différent d'un endroit à l'autre, en raison des différences de matériel utilisé et de l'aménagement de l'aéroport. Dans certains des plus petits aéroports, le contrôle des bagages enregistrés est réalisé sous le regard des passagers tandis que dans les aéroports plus grands, cette opération a lieu hors de leur vue, dans la zone de manutention des bagages. Néanmoins, le contrôle des passagers et des bagages enregistrés vise à atteindre le même niveau de sûreté dans l'ensemble des 89 aéroports. L'ACSTA effectue également le contrôle aléatoire des non-passagers dans les aéroports de catégories 1 et 2.

La mise en place par l'ACSTA, avec le concours de ses fournisseurs de services et de ses agents de contrôle de tout le Canada, de telles opérations de contrôle durant les quatre premières années de son existence est digne de mention. L'ACSTA entre maintenant dans une nouvelle ère où elle devra parfaire ses pratiques.

Dans ce chapitre, nous examinerons *comment* l'ACSTA fournit ses services de contrôle. L'ACSTA doit choisir un ou plusieurs modèles appropriés d'embauche des agents de contrôle et élaborer une stratégie en matière de rendement afin de gérer la prestation de services et d'en assumer la responsabilité de manière visible

Recommandation 4.5

Nous recommandons que, conformément à l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, Transports Canada élabore un programme national de sûreté de l'aviation civile et exige que l'ACSTA ainsi que les exploitants d'aéroports, les principaux locataires et les transporteurs aériens élaborent pour leurs domaines de responsabilité un plan de sûreté concordant avec le programme national. Transports Canada devrait approuver les plans et soumettre les organisations à des audits périodiques pour assurer la conformité à avec leurs plans.

Recommandation 4.6

Conformément au régime réglementaire axé sur les résultats, nous recommandons que l'ACSTA assume l'entière responsabilité de la politique opérationnelle, notamment la conception opérationnelle et les solutions en matière de contrôle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de services, les décisions relatives à l'équipement et la gestion de la liste des articles prohibés (et qu'elle en rende compte).

- Déterminer les appareils, les procédés et les ressources nécessaires aux opérations de contrôle, déployer ces ressources de façon appropriée et obtenir des résultats pour les Canadiens;
 - Gérer les opérations de l'ACSTA et assurer sans dépassement de coûts des services de sûreté concordant avec les priorités du gouvernement concernant la politique de sûreté et le service à la clientèle;
 - Contribuer à l'échange d'information et participer aux réunions des comités de sûreté avec d'autres intervenants du milieu de l'aviation;
 - Gérer les affaires financières et administratives de l'ACSTA ainsi que ses communications avec le public.
- Comme Transports Canada serait libéré de l'exigence d'élaborer des règles détaillées et de les appliquer, il pourrait concentrer ses efforts sur les éléments suivants :
- Elaborer et mettre en oeuvre la politique et les programmes nationaux en matière de sûreté des transports;
 - Donner une orientation stratégique au milieu de la sûreté aérienne;
 - Etablir le plan national de sûreté de l'aviation civile et aider l'ACSTA et l'industrie à élaborer un cadre de planification intégré;
 - Veiller à la coordination des efforts de tous les acteurs;
 - Réaliser des projets prioritaires, par exemple élaborer un régime pour le transport de fret aérien, la sûreté de l'aviation générale et le périmètre de sûreté;
 - Assurer régulièrement à l'échelle du système une surveillance et des analyses de type audit;
 - Prendre des mesures d'exécution selon les besoins.
- Il incomberait aux exploitants du secteur privé (aéroports, transporteurs aériens et autres) d'élaborer, sur la base du *Plan national de sûreté de l'aviation civile*, un plan de sûreté à soumettre à l'approbation de Transports Canada, et de le mettre en oeuvre conformément à tous les règlements et à toutes les mesures. En plus d'adopter l'approche du SGSu à l'échelle de leur organisation, ils contribueraient à l'échange d'information et participeraient aux réunions du comité de sûreté avec d'autres intervenants du milieu de l'aviation.



nécessiterait l'échange de renseignements, le Comité de sûreté de l'aéroport, dont il est question au chapitre 2 du présent rapport, serait appelé à effectuer une évaluation multi-agences des menaces et des risques (Multi-Agency Threat and Risk Assessment — MATRA) à l'appui du plan. On devrait examiner et mettre à jour régulièrement tous les plans pour s'assurer qu'ils reflètent la réalité concernant les risques et l'évaluation. L'établissement de plans de sûreté n'entraînerait pas l'abolition des règlements; on adopterait plutôt des règlements d'avantage axés sur les résultats. Ces plans devraient faire état des mesures prévues par l'entité pour atteindre les objectifs fixes par la réglementation. Les inspecteurs de Transports Canada procéderaient périodiquement à un audit des opérations par rapport aux plans et aux modifications apportées à ces derniers. Au besoin, le Ministère pourrait envoyer des lettres d'avis de non-conformité et, si l'on ne remédait pas au problème, prendre d'autres mesures. Entre autres, il pourrait en dernier ressort se réserver le droit de retirer un pouvoir particulier pour l'exercer lui-même ou le déléguer à une autre entité; il pourrait aussi se réserver le droit de retirer un certificat d'exploitation si la non-conformité persistait.

Par ailleurs, le ministre pourrait prendre différentes mesures progressives à l'encontre de l'ACSTA, en tant que société d'État, si celle-ci présentait des déficiences graves ou chroniques, par exemple adresser une lettre au président du Conseil d'administration, envoyer une personne au sein de l'ACSTA pour exercer une surveillance et en rendre compte au ministre, collaborer avec le Cabinet du premier ministre pour remplacer les membres du Conseil d'administration ou nommer un président de transition jusqu'à ce que l'on ait trouvé un remplaçant. Si l'ACSTA était une entité ministérielle, le rendement serait évalué en fonction de l'entente de responsabilité habituelle entre le ministre et le premier dirigeant de la société d'État.

Le nouveau cadre réglementaire ouvrirait donc la voie à l'établissement de nouvelles relations entre Transports Canada et l'ACSTA, qui deviendrait responsable des activités suivantes et devrait en rendre compte :

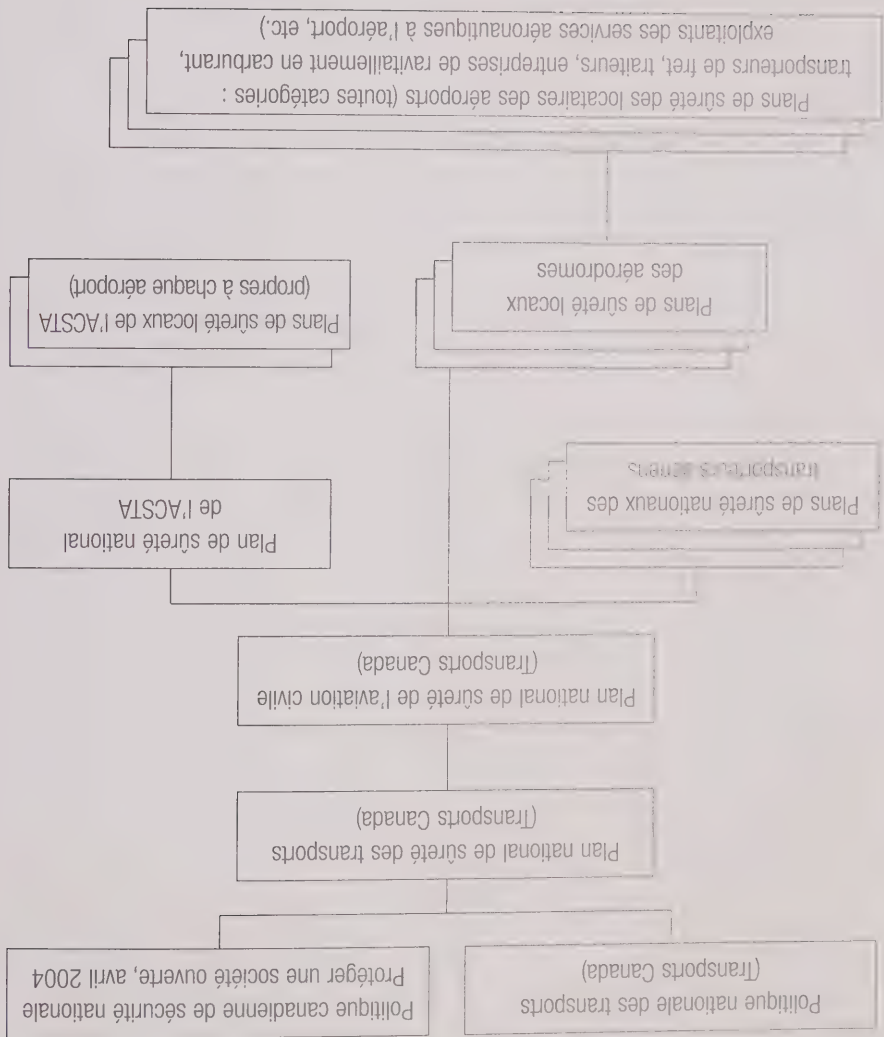
- Elaborer les plans de sûreté nationale et locaux conformes au plan national de sûreté de l'aviation civile, et qui seraient soumis à l'approbation de Transports Canada;
- Adopter l'approche du système de gestion de la sûreté (SGSu);
- Elaborer une politique et des procédures opérationnelles pour accomplir tous les volets du mandat de contrôle confié à l'ACSTA (notamment le contrôle préembarquement, le contrôle des non-passagers et le contrôle des bagages enregistrés), par le truchement de ses *Procédures normalisées d'exploitation* en conformité avec le plan national de sûreté de l'ACSTA;

Selon cette structure, chaque grand aéroport, chaque grand transporteur aérien et l'ACSTA devraient produire un plan de sûreté concordant avec le plan national de sûreté de l'aviation civile. Dans un premier temps, les aéroports, les transporteurs aériens et l'ACSTA procéderaient à une évaluation de la sûreté et des risques. Par souci d'uniformité, Transports Canada devrait établir les éléments de base pour la réalisation des évaluations et l'élaboration des plans et approuver ces plans, en plus d'assurer la surveillance et l'application des exigences. Des plans plurianuels pourraient être approuvés et remaniés selon les besoins. On obtiendrait ainsi un système similaire au système de planification mis en place après septembre 2001 pour les installations maritimes en vertu de la Loi sur la sûreté du transport maritime et le Règlement sur la sûreté du transport maritime.

L'évaluation de la sûreté et des risques comprendrait notamment une liste des infrastructures et des actifs importants faisant état des menaces éventuelles pesant sur eux et de la probabilité que ces menaces se concrétisent. Le plan indiquerait aussi les points faibles dans l'infrastructure, les politiques et les procédures, de même que les contre-mesures possibles et les modifications à apporter pour réduire la vulnérabilité. Le plan de sûreté, fondé sur l'évaluation, aborderait tout au moins les éléments destinés à empêcher l'accès non autorisé de personnes et des choses aux installations, l'attribution des tâches et des responsabilités en matière de sûreté, les procédures d'intervention en riposte aux menaces ou aux infractions à la sûreté, ainsi que les procédures pour l'examen et la mise à jour périodique du plan. Bien entendu, l'évaluation et le plan des petits aéroports seraient moins complexes et coûteux que ceux des grands aéroports, mais tout aussi importants pour le maintien de la sûreté.

En plus de son plan national, l'ACSTA produirait pour chaque aéroport relevant de sa compétence un plan de sûreté particulier concordant avec le plan de sûreté de l'aéroport. Les principaux locaux des aéroports (transporteurs de fret, traiteurs, exploitants des services aéronautiques à l'aéroport, etc.) seraient aussi tenus de produire un plan de sûreté particulier faisant partie intégrante du plan de sûreté aéroportuaire de chaque aéroport. L'idéal serait que les plans de sûreté respectifs de l'aéroport, de l'ACSTA et des transporteurs aériens contribuent à l'exécution du *Plan national de sûreté de l'aviation civile* en définissant clairement les responsabilités et les pouvoirs de chaque organisation. Les plans devraient être élaborés sur la base des politiques nationales et de l'évaluation des risques selon les méthodes d'analyse des risques existantes, en vertu desquelles le risque (R) est fonction de la probabilité et de la possibilité de la menace (M), ainsi que de la vulnérabilité (V) de la cible et de l'incidence (I) sur cette dernière. Ainsi, comme le plan de l'aéroport

4.2 : Programme national de sûreté de l'aviation civile
Cadre proposé



4.4.3 Vers un système de planification de la sûreté

On trouve à la base d'un cadre réglementaire axé sur les résultats une série intégrée de plans couvrant les exploitants nationaux, locaux et sectoriels dans l'industrie de l'aviation. En vertu de l'Annexe I 7 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*⁴, chaque Etat contractant doit établir par écrit et mettre en œuvre un programme national de sûreté de l'aviation civile. Toujours aux termes de cette annexe, les Etats membres doivent exiger que chaque aéroport établisse par écrit, mette en œuvre et tienne à jour un programme de sûreté aéroportuaire permettant de répondre aux exigences du programme national. Le Canada a décidé de se conformer aux exigences de l'OACI grâce à ses lois, ses règlements et ses arrêtés qui offrent l'équivalent d'un programme national de sûreté aérienne. Néanmoins, il ne possède pas encore de programme national proprement dit. Bien que le pays respecte l'esprit de l'Annexe I 7, nous sommes persuadés que le secteur de la sûreté aérienne bénéficierait grandement d'un système de planification officiel, système élaboré à partir de Transports Canada. À l'heure actuelle, Transports Canada n'exige pas que les exploitants d'aéroports, l'ACSTA, les transporteurs aériens et les autres intervenants et locataires des aéroports élaborent et tiennent à jour un plan de sûreté. Pour sa part, le Royaume-Uni oblige tous les principaux acteurs du milieu de l'aviation (aéroports, sociétés aériennes, transporteurs de fret et traitiers) à produire un plan de sécurité détaillé et efficace conforme à un plan national. L'approche du système de plan de sûreté devrait être adoptée dans le contexte canadien, d'autant plus que Transports Canada se dirige vers un régime réglementaire d'avantage axé sur les résultats.

Pour commencer, un plan national de sûreté aérienne produit par Transports Canada exposerait les grandes lignes de la politique et de la stratégie nationale et des objectifs à atteindre grâce à une série de plans sectoriels intégrés. Comme le montre l'illustration 4.2, le plan national de sûreté aérienne prendrait en compte la *Politique nationale des transports* et le Plan national de sûreté des transports de Transports Canada ainsi que le *Plan national de sûreté de l'aviation civile* du gouvernement du Canada.

⁴ Pour consulter une analyse approfondie de l'Annexe 17, voir le chapitre 2.

Transports Canada a établi les critères pour la désignation des aéroports où le contrôle est assuré par l'ACSTA. La désignation réelle prend effet lorsque, sur recommandation du ministre des Transports, le gouverneur en conseil, en vertu de l'alinéa 34 a) de la loi sur l'ACSTA, adopte le Règlement sur la désignation des aéroports. La liste actuelle des 89 aéroports désignés couvre environ 99 p. 100 du trafic de passagers au Canada. Les aéroports désignés comprennent les grands aéroports de catégorie I qui accueillent des milliers de passagers chaque jour, de même que les petits aéroports qui peuvent avoir que quelques dizaines. En laissant une plus grande latitude à l'ACSTA quant aux mesures à prendre pour assurer le contrôle à certains petits aéroports, on lui permettrait de réduire ses coûts et de réaffecter des ressources aux aéroports à volume élevé et d'améliorer par le fait même les services aux voyageurs satis portant atteinte à la sûreté. Nous savons que Transports Canada continue actuellement la désignation des aéroports et nous sommes favorables à cette démarche. À la lumière des résultats de l'examen, l'annexe 17 a été soumise à une révision opérationnelle accordée à l'ACSTA, on pourrait enlever certains des 89 aéroports de la liste des aéroports désignés ou rationaliser, sur la base d'une analyse des risques, les exigences de contrôle pour chaque aéroport. Il faudrait par ailleurs revoir, sur l'ACSTA à concevoir, mettre à l'essai et appliquer des politiques opérationnelles offrant un meilleur rapport coûts-efficacité en trouvant des solutions en matière de contrôle dans les petits aéroports, par exemple un plus petit nombre d'agents de contrôle par file. Ces types d'analyses des risques permettraient que les Canadiens tirent le maximum des ressources restreintes affectées à la sûreté aérienne.

La cadre d'adoption d'une approche réglementaire davantage axée sur les résultats a été adopté par le gouvernement du Canada en 1999 et la nouvelle stratégie de gouvernement sur les activités de réglementation, deux éléments clés de l'élaboration du programme de la bonne direction, intelligents, efficaces, transparents et axés sur la sûreté. Le cadre réglementaire a été modifié en 2004 pour prévoir de nouveaux principes fondamentaux relatifs au SGSS. Le cadre réglementaire pour la sûreté aérienne devrait rendre plus rapidement vers une approche axée sur les résultats, en ayant recours à des règlements prescriptifs uniquement si aucun moyen alternatif d'obtenir des résultats au lieu de concentrer leurs efforts l'ACSTA ne parviennent pas à obtenir des résultats au lieu de concentrer leurs efforts sur la sûreté. L'approche d'un cadre axé sur les résultats commence par des plans et des programmes stratégiques.

Du point de vue de l'organisme de réglementation, il est plus simple de préparer les exigences axées sur les résultats, qui sont moins détaillées et qui réduisent la nécessité de prévoir des dérogations à la réglementation ainsi que le temps et les efforts à consacrer à la modification des règlements. Ainsi, Transports Canada pourrait réaffecter ses ressources à des projets prioritaires et urgents, par exemple l'élaboration d'un régime pour la sûreté du fret. Entre autres inconvénients, la surveillance de la conformité est plus complexe qu'avec l'approche prescriptive et elle exige un changement de culture chez les inspecteurs, qui doivent adopter en matière de surveillance de la conformité une approche d'audit envisagée par le SGSu. Le développement de cette nouvelle approche d'audit en matière de surveillance et d'application des règlements devrait permettre une utilisation plus efficace des inspecteurs. Enfin, l'organisme de réglementation peut avoir davantage de difficulté à faire la preuve qu'il s'acquitte de ses obligations internationales ou bilatérales; toutefois, il est à noter que les organismes internationaux comme l'OACI et plusieurs de ses États membres connaissent bien le SGSu, qui fait l'objet de discussions dynamiques dans ces tribunes.

On semble progresser en vue de l'adoption de règlements moins prescriptifs dans le domaine de la sûreté aérienne. Des intervenants ont mentionné au Comité que les ébauches actuelles des mesures réglementaires envisagées pour le contrôle des bagages enregistrés, élaborées conjointement par Transports Canada et l'ACSTA, représentent un pas dans la bonne direction, car elles sont moins orientées vers le rendement. Le Comité note par ailleurs que le Groupe consultatif sur la sûreté aérienne (GCSA) joue actuellement un important rôle consultatif au niveau national en réunissant des représentants du gouvernement et de l'industrie de l'aviation pour échanger leur point de vue sur les questions d'intérêt mutuel et que l'on devrait faire appel à ce groupe pour faire avancer les choses plus rapidement.

En plus de cette approche axée sur les résultats, Transports Canada devrait prendre davantage en compte l'évaluation des risques dans les règlements régissant le contrôle. À l'heure actuelle, les petits aéroports peu achalandés, où il est évident que les risques sont faibles, demeurent assujettis au même niveau d'exigences en matière de contrôle de sûreté que les aéroports de catégorie 1. Ce manque de souplesse peut s'avérer coûteux pour l'ACSTA et les petits aéroports, en particulier lorsqu'il faut une équipe complète pour assurer le contrôle d'un petit nombre de passagers et de quelques vols par jour. Si l'on détermine d'après une évaluation des risques que la sûreté pourrait être assurée d'une manière plus souple, cela devrait être un objectif de la politique opérationnelle de l'ACSTA. Par exemple des exigences plus rigoureuses aux aéroports de catégorie 1 pourraient être justifiées, mais des solutions de remplacement offrant un bon rapport coûts-efficacité pourraient être autorisées aux petits aéroports. Le Comité note que c'est le cas pour la sûreté aéroportuaire dans des domaines autres que le contrôle. Ainsi, les exigences concernant le clôturage et la surveillance du périmètre varient en fonction de la catégorie d'aéroports.

Benoit, Liare. *Modèle de calivire mondial ou village en trompe-l'œil du marché Potemkine? : Étude de la mesure du rendement dans la sûreté du transport aérien au Canada*; rapport soumis au Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), juin 2006.

L'approche axée sur les résultats présente des avantages pour l'entité assujettie à la réglementation, car elle lui permet de s'y conformer de la façon la plus efficiente et la plus économique possible. Cette approche se prête par ailleurs à l'innovation et à l'adoption d'une culture d'amélioration continue, considérée comme une caractéristique des organisations à haute fiabilité⁷. Elle comporte toutefois un inconvénient, car il n'est pas toujours facile de déterminer les mesures à prendre pour répondre aux exigences de rendement. En outre, il arrive que l'entité assujettie à la réglementation a investi à l'origine du temps et des ressources supplémentaires pour mettre en œuvre ses propres objectifs et vérifier si elle respecte les exigences de rendement.

articles prohibés.

services, les décisions relatives à l'équipement ainsi que la gestion de la liste des opérationnelle, la qualification des agents de contrôle et des fournisseurs de responsabilité de la politique opérationnelle, y compris la conception Canada établirait les éléments de base, tandis que l'ACSTA assumerait l'entière visé et/ou les objectifs intermédiaires qui y mènent. Par exemple Transports explosives. Les règlements axés sur les résultats peuvent refléter l'objectif ultime de contrôle utilisés par l'ACSTA doivent permettre la détection des substances concentration, Transports Canada pourrait simplement préciser que les appareils détails sur les types de substances explosives, leur masse, leur volume ou leur dont la vocation consiste à assurer la sûreté. Par exemple au lieu de donner des approche plus souple pour un organisme gouvernemental comme l'ACSTA, but lucratif et a tendance à réduire les coûts. En revanche, on devrait utiliser une stricte peut s'avérer appropriée pour l'industrie, en partie parce qu'elle vise un formules de façon « stricte » ou « souple ». Ainsi, une approche légèrement plus Des règlements axés sur les résultats, appuyés par un SCStu, peuvent être

externes du système de gestion de la sûreté.

- un processus pour effectuer des examens internes et des audits empêcher que des incidents similaires se reproduisent;
- un processus pour déterminer et analyser à l'intérieur les menaces, les incidents et les infractions et prendre les mesures correctives pour fonctions;
- un processus pour assurer que le personnel est dûment formé, qu'il demeure compétent et bien informé pour s'acquitter de ses
- un processus pour cerner les risques pour la sûreté et pour évaluer et gérer les interventions connexes;



Recommandation 4.4

une approche axée sur le rendement, afin que les sociétés aériennes, les aéroports et en particulier l'ACSTA soient en mesure d'obtenir des résultats en fonction d'un régime réglementaire davantage axé sur les résultats.

Nous recommandons que Transports Canada élabore en priorité absolue un cadre réglementaire pour la sûreté aérienne davantage axé sur les résultats. Une méthode pouvant servir de modèle à cet égard est l'approche du Système de gestion de la sûreté (SGSu). C'est une approche de gestion des risques humains et organisationnels qui est appliquée à l'échelle d'une organisation entière, y compris aux aspects non assujettis à la réglementation. Pour être efficace, le SGSu doit devenir un élément de la gestion qui définit les politiques de l'organisation en matière de sûreté et son intention de veiller à ce que celle-ci fasse partie intégrante de l'ensemble de ses activités. Ainsi, la sûreté devient une culture qui s'installe dans l'organisation tout entière au lieu d'être simplement une obligation. Différents éléments de base sont associés au SGSu, notamment l'adoption d'un énoncé de politique et l'attribution des responsabilités, l'établissement d'un plan de gestion de la sûreté, la mise en place d'un programme de formation, le suivi et la supervision de l'assurance qualité ainsi que l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence.

Une approche reposant sur un partenariat entre l'organisme de réglementation et l'exploitant est l'un des éléments clés de la mise en œuvre du SGSu. Cette mise en œuvre implique aussi une réglementation au niveau du système, où le résultat final est plus important que la conformité détaillée au jour le jour. L'approche du système de gestion de la sûreté a été utilisée avec succès pour des programmes de sécurité dans le transport aérien et d'autres modes de transport et on considère qu'elle pourrait servir en sûreté du transport. Sur le plan de la sécurité, les résultats escomptés comprennent une baisse du taux d'accidents grâce à une gestion plus proactive des risques, une réduction des coûts pour l'industrie et une utilisation plus efficace des ressources gouvernementales — soit des éléments dont bénéficieraient l'ACSTA, l'industrie et Transports Canada sur le plan de la sûreté.

- De façon générale, l'approche du SGSu peut comprendre au moins les éléments suivants :
- une politique de sûreté sur laquelle le système repose ainsi qu'une documentation faisant état de l'ensemble des processus et des responsabilités;
 - un processus analytique pour l'établissement de buts en vue d'améliorer la sûreté et de déterminer la mesure dans laquelle on les a atteints;

Rapport sur les mesures de sécurité touchant les aéroports et les compagnies aériennes au Canada, Comité interministériel de la sécurité et des renseignements, Bureau du Conseil privé, octobre 1985.

4.4.2 Vers un cadre réglementaire axé sur les résultats

approche similaire.

L'industrie de l'aviation en matière de sûreté pourrait aussi bénéficier d'une

vers les résultats et axé sur le rendement. Par ailleurs, d'autres partenaires de l'industrie de l'aviation en matière de sûreté pourraient aussi bénéficier d'une approche similaire.

On entend par « la réglementation prescriptive » les règlements de type dissuasif et répressif — les normes de conception, les prescriptions ou, de façon plus générale, les normes reposant sur des mesures à prendre. Ils précisent en détail les mesures que doit prendre l'entité assujettie à la réglementation pour s'y conformer en ne laissant guère de latitude dans leur application et leur mise en œuvre. Il est très inhabituel qu'un ministère fédéral réglemente de cette manière une autre entité du gouvernement. En revanche, une réglementation axée sur le rendement ou les résultats définit des objectifs et laisse à l'entité assujettie le soin de déterminer les meilleures mesures à prendre pour les atteindre.

Nous reconnaissons que le cadre réglementaire prescriptif a été mis en place par suite de la terrible tragédie du vol 182 d'Air India en 1985 et en réponse aux recommandations du rapport Scaborn². Toutefois, nous notons qu'il n'y avait à l'époque aucun programme de sûreté officiel en matière de transport aérien d'envergure nationale au Canada et que la responsabilité du contrôle était assurée par les sociétés aériennes, qui s'intéressaient davantage au service à la clientèle dans les premiers jours de la déréglementation. C'est dans ce contexte que l'on a élaboré un cadre réglementaire prescriptif pour répondre aux besoins immédiats.

La réglementation — plus ou moins prescriptive ou axée sur les résultats — doit être considérée comme un continuum et non comme une dichotomie. Le Comité en est arrivé à la conclusion que le régime actuel imposé à l'ACSTA penche trop du côté prescriptif du continuum. Dans le cas de la sûreté aérienne, il faudrait tendre davantage vers une approche axée sur les résultats. En tant que société d'État, l'ACSTA a pris de la maturité et acquis assez d'expérience depuis sa création pour rendre compte de l'obtention des résultats et elle ne devrait plus être soumise au niveau de règles détaillées qui lui sont imposées en vertu de règlements trop prescriptifs. De même, le secteur privé pourrait bénéficier d'une réglementation axée sur le rendement, approche que le gouvernement a reconnue en s'engageant à procéder à une réforme réglementaire. Dans le cas de l'ACSTA, qui a ses propres *Procédures normalisées d'exploitation*, nous estimons que Transports Canada peut mettre immédiatement fin à l'application de son *Arrêté sur le contrôle de la sûreté*. À notre avis, le Ministère devrait examiner le cadre réglementaire de la sûreté aérienne dans la perspective du rendement et adopter

L'Arrêté sur le contrôle de sûreté est très détaillé. Il ordonne à l'ACSTA de suivre des procédures très précises, en indiquant le nombre d'employés et d'appareils à déployer pour assurer les services de contrôle de sûreté. Cette approche ne laisse guère de latitude à l'ACSTA pour prendre des décisions opérationnelles, déployer des ressources de façon efficiente ou mettre au point des moyens novateurs d'atteindre ses objectifs. Le service à la clientèle et le rapport coûts-efficacité souffrent parfois du manque de flexibilité qui empêche l'organisation d'échapper au caractère prescriptif des règlements et des arrêtés sur la sûreté. Un grand nombre des dispositions de l'Arrêté sur le contrôle de sûreté sont d'avantage de nature procédurale que réglementaire, ce qui ne laisse guère de marge de manœuvre à la direction de l'ACSTA. Par exemple il exige que les agents de contrôle soient continuellement occupés, qu'ils fassent la rotation à l'appareil de radioscopie toutes les 15 minutes et qu'il y ait au moins trois agents de contrôle par file à chaque endroit peu importe l'achalandage. Or, il devrait revenir à la direction d'aborder ces questions en s'appuyant sur une analyse des risques et des pratiques de gestion efficaces, ce qui favoriserait une utilisation plus optimale des ressources. Nous avons remarqué que l'organisation a pris de la maturité dans la mesure où elle possède maintenant l'expérience et les connaissances voulues pour prendre ces décisions opérationnelles et d'en rendre compte. Un cadre réglementaire trop prescriptif risque de créer d'autres problèmes. Par exemple les procédures de sûreté normalisées et obligatoires peuvent être faciles à prédire et par conséquent moins efficaces, car une personne qui observe le système pendant une certaine période pourrait en arriver à le contourner. Cette rigidité peut dans certaines circonstances réduire le niveau de sûreté en nuisant à l'adoption rapide de méthodes et d'appareils nouveaux. Dans d'autres circonstances, il peut se révéler plus coûteux et moins efficient de fonctionner selon une recette fixe lorsqu'une certaine souplesse s'impose. Par exemple on nous a dit que dans certains petits aéroports les membres du personnel de sûreté sont plus nombreux que tous les autres employés de l'aéroport réunis. Tout compte fait, les règlements trop prescriptifs empêchent parfois l'autorité visée d'apporter des ajustements qui pourraient, grâce à l'expérience acquise, améliorer les résultats pour tous les intervenants visés.

Par nature, le processus réglementaire est à la fois complexe et lourd lorsqu'il s'agit de réagir à l'évolution des circonstances et des besoins, ce qui arrive à l'occasion dans l'environnement dynamique de la sûreté aérienne. Nous estimons que l'ACSTA devrait avoir la marge de manœuvre administrative voulue pour prendre les décisions opérationnelles et en rendre compte pourvu que la sûreté demeure la priorité absolue. En ce qui a trait à la réglementation et à la surveillance de la conformité de l'ACSTA, Transports Canada devrait donc mettre au point une approche d'avantage en harmonie avec un système orienté

Le régime réglementaire décrit ci-dessus, qui régit l'ACSTA en vertu de la Loi sur l'aéronautique, est axé exclusivement sur l'efficacité et l'uniformité de la sûreté. Aux termes de la Loi sur l'ACSTA, l'Administration est aussi tenue d'exercer ses responsabilités de façon efficiente (*efficiently*) dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs. Cela implique des résultats qui ne se limitent pas à la sûreté et fait intervenir des questions de rapport coûts-efficacité et de niveaux de service, des éléments que visent également les voyageurs, les exploitants d'aérodromes et les transporteurs aériens. D'une part, l'ACSTA est régie de façon rigoureuse pour assurer un niveau de sûreté élevé; d'autre part, elle doit le faire d'une façon qui facilite une circulation rapide des passagers, de leurs effets personnels et bagages ainsi que des travailleurs dans l'environnement de l'aéroport. Cette situation fait peser des pressions sur l'ACSTA en ce qui a trait aux mesures prises pour atteindre ses objectifs.

La capacité généralement dévolue à une société d'État d'établir elle-même sa politique opérationnelle est usurpée en grande partie par le cadre réglementaire imposé à l'ACSTA, qui n'a pas la marge de manœuvre et la créativité nécessaires à la direction pour atteindre ses autres objectifs d'une manière équilibrée. Il faut éliminer cette discordance, afin que l'ACSTA et l'ACSTA concentrent leurs efforts sur les mêmes objectifs à tous les niveaux au sein des deux organisations. Le Comité note que Transports Canada, en tant que ministère, a des objectifs stratégiques plus vastes que la sûreté et la sûreté. Son énoncé de mission fait aussi état d'un système de transport efficient, abordable, intégré et respectueux de l'environnement. Ce vaste mandat doit se refléter dans le cadre réglementaire et en particulier dans son régime d'application des exigences de sûreté.

4.4.1 Réglementation axée sur les résultats

De l'avis du Comité, le cadre réglementaire qui s'applique à l'ACSTA, notamment la Loi sur l'aéronautique, les règlements, les mesures et les arrêtés, semble trop détaillé et prescriptif. Il stipule dans le menu détail ce qui doit être fait et par qui, dans certaines circonstances, en précisant la manière de s'y prendre. Transports Canada est passé en grande partie d'un cadre réglementaire axé sur la planification et le rendement à une réglementation plus prescriptive par suite de l'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India en 1985. En réaction à cet événement, on a adopté de nouveaux règlements pour des procédures telles que le appariement des bagages. Cette approche réglementaire a été renforcée immédiatement après le 11 septembre 2001, lorsque les autorités ont resserré les règles encore davantage pour empêcher de futurs attentats.

ou goods en anglais), « effets personnels » (belongings en anglais) et « bagages » (baggage en anglais) comportent plusieurs variantes. Il y a deux divergences entre le Règlement canadien sur la sûreté aérienne (RCSA) et les *Procédures normalisées d'exploitation* (PNE) de l'ACSTA, touchant à la définition du terme « arme » ainsi qu'aux menaces à la bombe :

- **Définition du terme « arme »** : Le RCSA reprend la définition très large du terme « arme » qui figure dans le *Code criminel du Canada*. Cette définition est aussi utilisée dans le corps des PNE de l'ACSTA, mais on trouve une définition différente, plus étroite, dans la section « Définitions » des PNE.
- **Menaces à la bombe** : Les PNE n'exigent pas explicitement que l'ACSTA avise l'exploitant de l'aérodrome de toutes les menaces à la bombe reçues à un aérodrome, comme le prévoit l'article 62 du RCSA. Toutefois, cette exigence peut être implicite dans les PNE, lesquelles précisent que l'exploitant de l'aérodrome coordonne les fouilles et les autres actions requises pour déterminer si la menace est particulière ou non.

Nous nous interrogeons aussi quant au traitement des « véhicules » (*vehicles* en anglais) et à l'entité qui a le pouvoir de contrôler les véhicules et les moyens de transport. Aux chapitres 2 et 3 du présent rapport, nous avons examiné le contrôle des véhicules qui entrent dans les zones réglementées des aéroports. Pour éviter toute confusion, il y a lieu d'examiner la terminologie pertinente et l'uniformité de son utilisation dans le contexte de la sûreté aérienne. De plus, nous avons observé quelques divergences mineures entre l'Arrêté sur le *contrôle de sûreté* et les *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA que nous avons portées à l'attention du ministre pour en assurer le suivi. Nous n'avons pas énuméré les détails dans le présent Rapport puisque l'Arrêté sur le *contrôle de sûreté* n'est pas un document public. Il nous semble toutefois que ces divergences n'aient aucune incidence appréciable sur la sûreté ou l'intégrité du système canadien de transport aérien.

Recommandation 4.3

Nous recommandons que Transports Canada normalise dans la mesure du possible la terminologie utilisée dans *Loi sur l'aéronautique*, les règlements connexes, les mesures et les arrêtés, ainsi que dans la *Loi sur l'ACSTA*.

avec les *Procédures normalisées d'exploitation* de l'ACSTA. Cet état de choses ouvre la voie à des divergences d'opinion sur l'interprétation et il se révèle contreproductif pour toutes les personnes visées. Par exemple l'interprétation de la notion de « sélection aléatoire » aux points de contrôle a inutilement entraîné une divergence d'opinion entre l'ACSTA et Transports Canada. Ce genre de confusion peut aussi contribuer à l'anxiété ressentie par les agents de contrôle dans l'exercice de leurs fonctions. Les paramètres devaient être absolument clairs et uniformes entre, d'une part, Transports Canada et ses inspecteurs et d'autre part, l'ACSTA et son personnel de contrôle, quant à savoir si l'on doit s'en remettre aux *Procédures normalisées d'exploitation* ou à l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* pour les besoins de la surveillance et de l'application de la loi. Il faudrait en outre communiquer clairement cette information à toutes les parties visées. Plus loin dans le présent chapitre, nous examinerons le régime réglementaire et proposerons des mesures qui donneraient lieu à une approche très différente à l'égard des activités de régulation, de supervision et d'application de la loi. La façon dont Transports Canada, en sa qualité d'organisme de réglementation, peut prendre des mesures efficaces à l'encontre de l'ACSTA, en tant que société d'Etat, pour faire appliquer la loi, soulève aussi certaines questions. Considérant que les lettres de rappel à l'ordre adressées à l'ACSTA qui font état d'infractions peuvent constituer une étape nécessaire entraînant une mesure corrective, allant au-delà de cette mesure et imposant une amende ne semble pas réaliste. Cette approche peut s'avérer appropriée dans le secteur privé, mais elle ne semble pas adaptée compte tenu que la société d'Etat est financée au moyen de fonds publics — si bien que l'imposition d'une amende à l'ACSTA aurait pour effet de réduire les fonds disponibles pour les opérations de sûreté. Nous notons que la vérificatrice générale du Canada a formulé dans son *Rapport annuel 2005* portant sur la sûreté nationale au Canada¹ des commentaires concernant la situation de Transports Canada en ce qui a trait à l'application de la loi par rapport à l'ACSTA. Elle a conclu que le dispositif d'application des règlements du Ministère n'est pas efficace dans le cas de la société d'Etat et qu'il devrait mettre en place des mesures de rendement à l'échelle du système pour préciser ce qu'il considère comme un rendement satisfaisant de la part de l'ACSTA. Nous appuyons ce point de vue et encourageons Transports Canada à mettre en place une évaluation détaillée pour l'ACSTA au lieu de surveiller les activités de contrôle au jour le jour.

Enfin, nous avons examiné la *Loi sur l'aéronautique* et la *Loi sur l'ACSTA* pour déterminer si la terminologie utilisée dans ces deux lois est uniforme. Nous avons constaté que les lois, les règlements, les mesures et les arrêtés utilisent une terminologie légèrement différente lorsqu'ils décrivent les éléments qui doivent être soumis à un contrôle. Par exemple des termes comme « biens » (property

Nous recommandons que Transports Canada ne soit plus habilité à révoquer la désignation des agents de contrôle. L'ACSTA devrait être l'autorité responsable en ce qui concerne le rendement des agents de contrôle, notamment pour leur certification et leur désignation.

Un autre aspect où nous avons observé une confusion met en cause les inspecteurs de Transports Canada et la série de règles qu'ils utilisent pour réglementer l'ACSTA. Certains intervenants nous ont mentionné que ces inspecteurs effectuent les inspections conformément à l'Arrêté sur le contrôle de sûreté, mais on nous a aussi dit qu'ils accomplissent leur travail en conformité

Recommandation 4.2

Plusieurs intervenants nous ont signalé un chevauchement en ce qui concerne la supervision du personnel de contrôle. Les agents de contrôle, au service d'une agence de sécurité dont l'ACSTA a retenu les services par contrat, sont déployés par le fournisseur de services aux points de contrôle dans l'aéroport. Dans les grands aéroports, il n'est donc pas rare que les dirigeants de l'agence de sécurité, les dirigeants locaux de l'ACSTA et les inspecteurs de Transports Canada surveillent tous le rendement des files de contrôle. Si l'on ajoute les parties intéressées représentant l'aéroport et les sociétés aériennes, on peut comprendre que le personnel de contrôle ait l'impression de subir des pressions de toutes parts dans l'exercice de ses fonctions. Comme différentes personnes peuvent critiquer les agents de contrôle et même les relever de leurs fonctions, il n'est pas étonnant que cette situation puisse grandement nuire à l'efficacité de la procédure de contrôle, ce qui a pour effet de ralentir les files de contrôle et de prolonger les délais d'attente; en outre, cela suscite de l'anxiété chez les employés ainsi qu'une augmentation du nombre de congés de maladie et du taux de roulement du personnel.

Le ministre des Transports désigne des personnes en tant qu'agents de contrôle pour les besoins des contrôles effectués dans les aéroports sur la base des exigences minimales établies dans les Normes relatives à la désignation des agents de contrôle publiées par Transports Canada. L'ACSTA assure la formation de ces agents et veille à ce qu'ils respectent les Normes. Si les inspecteurs de Transports Canada constatent qu'un agent de contrôle a un rendement insuffisant, ils sont habilités à révoquer, à suspendre ou à annuler son certificat. La révocation de la désignation signifie que l'agent ne peut continuer de travailler avant sa réintégration, qui exige généralement un cours de recyclage. Ce niveau de supervision supplémentaire semble superflu, étant donné que l'ACSTA est responsable de la formation des agents de contrôle et qu'elle devrait avoir la responsabilité exclusive de leur imposer une sanction si les circonstances le justifient.

règles et de communiquer les modifications au personnel de première ligne de l'ACSTA et de Transports Canada. Le personnel de contrôle qui utilise les *Procédures normalisées d'exploitation* n'est pas autorisé à les emporter en dehors du lieu de travail en raison de la nature délicate de leur contenu.

Les *Procédures normalisées d'exploitation* sont examinées par Transports Canada à l'avance par rapport à leur conformité avec l'Arrêté sur le contrôle de sûreté et conçues de manière à imposer des exigences égales ou supérieures à celles prévues par cet arrêté. L'ACSTA a recours aux *Bulletins sur les opérations de contrôle* pour modifier ses procédures en attendant la publication d'une version remaniée. Les *Bulletins* servent aussi à communiquer d'autres éléments d'information et orientations utiles aux fournisseurs de services de contrôle et à leurs agents de contrôle sur une base régulière. Chaque agent de contrôle est tenu de lire les *Bulletins* et de confirmer, signature à l'appui, qu'il l'a fait. Cette procédure sur papier paraît dépassée et fastidieuse et ne semble pas garantir que les agents de contrôle, dont la formation et les compétences linguistiques peuvent varier, comprennent bien les *Procédures normalisées d'exploitation*. Une relure comprenant tous les *Bulletins* et les *Procédures normalisées d'exploitation* sur support papier est volumineuse et c'est pourquoi il est difficile de l'utiliser comme outil de référence lorsqu'on a besoin de trouver des réponses sans délai. Des cours de recyclage pour les agents de contrôle aideraient à faire en sorte qu'ils demeurent au fait de l'ensemble des *Procédures normalisées d'exploitation* et de l'information fournie dans les *Bulletins* sur les opérations de contrôle.

Recommandation 4.1

Nous recommandons que l'ACSTA mette au point une présentation plus conviviale pour ses *Procédures normalisées d'exploitation* ainsi que pour la diffusion et l'intégration des mises à jour, afin d'assurer que son personnel de contrôle de première ligne y ait facilement accès pour s'acquitter de ses responsabilités.

4.3 SUPERVISION ET APPLICATION

Transports Canada prévoit une supervision et une application rigoureuses de la Loi sur l'aéronautique, des mesures et des arrêtés par l'intermédiaire d'un réseau national d'inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile. Les grands aéroports sont dotés d'inspecteurs travaillant sur place, tandis que les petits reçoivent régulièrement la visite des inspecteurs. Non seulement les inspecteurs s'occupent de la conformité de l'ACSTA, mais aussi ils supervisent les opérations des aéroports et des transporteurs aériens touchant la sûreté.

4.2 PROCÉDURES NORMALISÉES D'EXPLOITATION (PNE) DE L'ACSTA

Les deux dernières dérogations obligent l'ACSTA à aviser Transports Canada à l'avance de toute modification à ses *Procédures normalisées d'exploitation*. L'Administration doit également prouver à Transports Canada, sur demande, que le niveau de sûreté assuré selon ces procédures est égal ou supérieur au niveau correspondant aux dispositions de l'Arrêté *sur le contrôle de sûreté* dont l'ACSTA est exemptée.

Nous savons que Transports Canada a émis ces dérogations en partie parce qu'il aurait fallu beaucoup de temps pour modifier l'Arrêté *sur le contrôle de sûreté*, après avoir mené des consultations auprès de l'ACSTA et des autres intervenants touchés, et pour rédiger ces modifications.

Nous avons constaté que certains éléments de l'Arrêté *sur le contrôle de sûreté* sont extrêmement désuets. Par exemple il exige l'utilisation d'appareils de détection de traces d'explosifs pour le contrôle préembarquement dans seulement 58 aéroports, alors que l'ACSTA a déployé ce type d'appareils dans les 89 aéroports où son mandat l'oblige à assurer le contrôle.

Les dérogations au contrôle préembarquement et au contrôle des bagages enregistrés accordées par Transports Canada et le déploiement d'appareils de détection de traces d'explosifs par l'ACSTA dans tous les aéroports ont eu pour effet de rendre inapplicable un large pan de l'Arrêté *sur le contrôle de sûreté*. Les dérogations peuvent aussi être considérées, à certains égards, comme un « transfert » à l'ACSTA de certaines fonctions de Transports Canada en matière d'établissement de règles. Elles ajoutent à la complexité du cadre réglementaire et remettent en question la théorie voulant que l'on impose des règles détaillées par voie de règlement, alors que l'Administration compétente, en l'occurrence l'ACSTA, peut les adopter de manière plus souple et efficiente, d'autant plus qu'il s'agit d'un organisme gouvernemental qui exécute cet important programme de contrôle et doit s'adapter à l'évolution des circonstances dans le domaine de la sûreté aérienne.

Pour orienter le personnel de contrôle dans l'exercice de ses fonctions au jour le jour, l'ACSTA a élaboré ses *Procédures normalisées d'exploitation* à partir de l'Arrêté *sur le contrôle de sûreté* de Transports Canada. Ces procédures indiquent expressément qu'elles n'ont pas préséance sur les exigences de la Loi *sur l'aéronautique*, du Règlement *canadien sur la sûreté aérienne* ou de l'Arrêté *sur le contrôle de sûreté*, mais que les *Bulletins sur les opérations de contrôle* de l'ACSTA et les *Avis de sécurité* de Transports Canada peuvent avoir préséance sur elles. Ces bulletins et ces avis permettent de rapidement mettre à jour les

4.1.4 Dérégations

La Loi sur l'aéronautique autorise également le ministre et le sous-ministre à émettre des *arrêts d'urgence*. Ces arrêts servent à réagir à des menaces et à des risques importants et donnent directement suite aux recommandations de personnes et d'organisations, comme le Bureau de la sécurité des transports du Canada, qui sont autorisées à faire enquête sur les incidents et les accidents d'aviation. Les *arrêts d'urgence* doivent être soumis à l'approbation du gouvernement en conseil dans les 14 jours suivant leur élaboration et expirent après un an, à moins qu'ils ne soient remplacés par un règlement.

ou par un représentant de Transports Canada autorisé par le ministre. Dans la pratique, elles sont approuvées par le directeur général de la Sécurité et des Préparatifs d'urgence. Ces directives cessent automatiquement de s'appliquer 72 heures après leur émission, mais elles peuvent être renouvelées au besoin.

La Loi sur l'aéronautique autorise également le ministre et le sous-ministre à émettre des *arrêts d'urgence*. Ces arrêts servent à réagir à des menaces et à des risques importants et donnent directement suite aux recommandations de personnes et d'organisations, comme le Bureau de la sécurité des transports du Canada, qui sont autorisées à faire enquête sur les incidents et les accidents d'aviation. Les *arrêts d'urgence* doivent être soumis à l'approbation du gouvernement en conseil dans les 14 jours suivant leur élaboration et expirent après un an, à moins qu'ils ne soient remplacés par un règlement.

La Loi sur l'aéronautique (par. 5.9[2]) permet au ministre, ou au fonctionnaire du ministère des Transports qu'il autorise, de prévoir des dérogations à l'application d'un règlement, d'un arrêté ou d'une mesure de sûreté. De nombreuses dérogations ont ainsi été accordées. Cinq dérogations à l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté*, qui exemptent l'ACSTA des règlements et des arrêts, revêtent une importance particulière pour les besoins de notre examen. Deux dérogations autorisent l'ACSTA à exclure du contrôle les membres de la police militaire et les inspecteurs de la sécurité de l'aviation civile de Transports Canada qui entrent dans la zone réglementée aux points de contrôle des non-passagers. Une autre dérogation supprime de la liste des articles prohibés certains produits, qui peuvent maintenant être apportés au-delà des points de contrôle, par exemple les aiguilles à tricoter et les raquettes de sport.

Deux autres dérogations ont des répercussions d'une plus grande portée pour l'ACSTA et Transports Canada. La première, qui se rapporte au contrôle préembarquement, a pour effet d'obliger l'ACSTA à respecter ses propres procédures de contrôle, appelées *Procédures normalisées d'exploitation*. En sa qualité d'administration de contrôle, l'ACSTA établit ces procédures en s'appuyant sur l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* de Transports Canada. Les *Procédures normalisées d'exploitation* donnent aux agents de contrôle une orientation précise sur la façon de faire leur travail. La dérogation relative au contrôle des bagages enregistrés prescrit les appareils, les systèmes et les procédés de contrôle utilisés par l'ACSTA afin de contrôler les bagages enregistrés pour les vols à destination des États-Unis, au lieu de ceux prévus dans l'*Arrêté sur le contrôle de sûreté* et en l'absence du nouveau règlement que Transports Canada élabore actuellement pour régir le contrôle des bagages enregistrés.

Pour les questions urgentes, on a recours aux *directives d'urgence et aux arrêtés d'urgence*, afin de réagir aux menaces et aux risques immédiats qui pèsent sur la sûreté aérienne. C'est l'outil administratif employé le 10 août 2006 après la mise au jour d'un presumed complot au Royaume-Uni visant l'utilisation d'explosifs liquides à bord d'un avion, pour transmettre à l'ACSTA la directive d'interdire les liquides au-delà des points de contrôle. Les *Directives d'urgence* peuvent être émises par le ministre des Transports.

4.1.3 Directives et arrêtés d'urgence

principalement des entités du secteur privé. que pour les autres organisations de l'industrie de l'aviation, qui sont qui s'applique à l'ACSTA est très détaillé et prescriptif, peut-être davantage un laissez-passer valide. Le Comité signale que le niveau de réglementation une carte d'embarquement, un billet ou un autre document, par exemple point de contrôle pour accéder à une zone réglementée a en sa possession à suivre. En outre, l'ACSTA doit s'assurer que toute personne qui traverse un éléments que l'ACSTA doit contrôler, les appareils à utiliser et les procédures passagers et de déployer le personnel aux points de contrôle. Il prescrit les contrôle, ainsi que la façon d'effectuer le contrôle des passagers et des non-l'Arrêté précise les aéroports et les vols qui doivent donner lieu à un

- la communication d'information et la tenue de registres.
- les interventions par suite d'incidents et de menaces;
- destination des États-Unis;
- le contrôle aléatoire des personnes qui montent à bord de vols à leur contrôle;
- le contrôle aléatoire des aéroports et les choses en leur possession ou sous réglementation des non-passagers qui entrent dans la zone
- le contrôle des bagages enregistrés;
- le contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine;
- les exigences en matière de langues officielles;
- la qualification et le déploiement des agents de contrôle, y compris

définit le rôle de l'Administration concernant : l'ACSTA. Avec le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, cet arrêté l'Arrêté sur le contrôle de la sûreté est particulièrement important pour

niveau de menace est élevé. aéréens, définit des mesures de sûreté détaillées qui s'appliquent lorsque le transporteurs aéréens, qui découle des *Mesures de sûreté des transporteurs dans les Mesures*. Le *Système d'alerte et d'intervention à l'intention des* Programme canadien de protection des transporteurs aéréens sont prévus

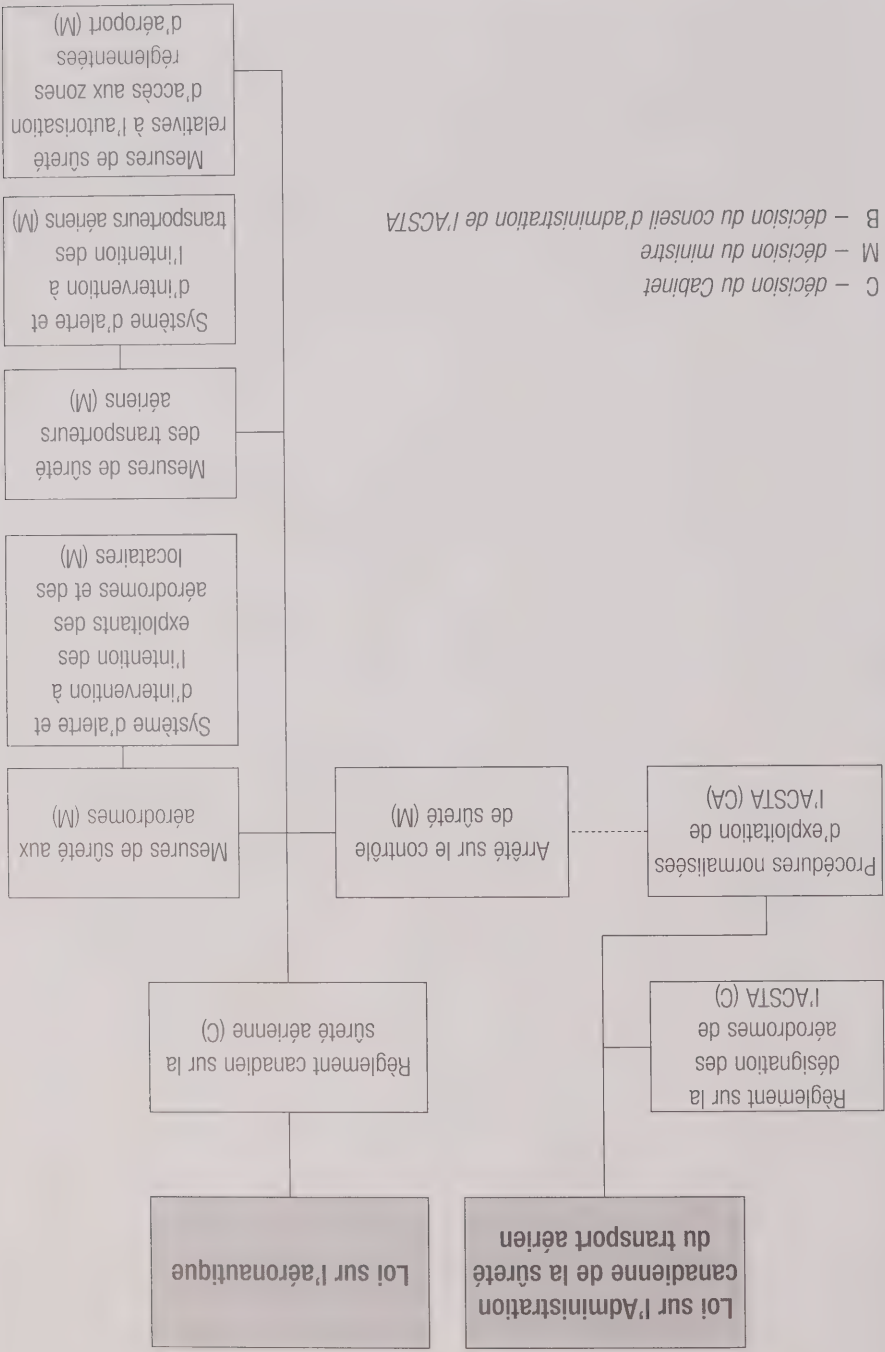
intervenant directement touchés par ces règles, mais non auprès du grand public. Les mesures de sûreté et arrêts comprennent les *Mesures de sûreté aux aéroports*, les *Mesures de sûreté des transporteurs aériens*, les *Mesures de sûreté relatives à l'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroport* et l'*Arrêt sur le contrôle de sûreté*. Ces instruments constituent les normes de sûreté minimales qui doivent être mises en œuvre par les exploitants d'aéroports aux aéroports canadiens, par les transporteurs aériens pour les vols au départ d'aéroports canadiens et, dans le cas de l'*Arrêt sur le contrôle de sûreté*, par l'ACSTA.

Les *Mesures de sûreté aux aéroports* imposent des obligations particulières aux exploitants d'aéroports et établissent des mesures détaillées concernant la désignation et la protection des zones réglementées, la mise en place de panneaux indiquant ces zones, l'établissement et le contrôle des points de contrôle d'accès, la création et le maintien d'un système de laissez-passer pour les zones réglementées, ainsi que l'élaboration, la mise à jour et l'exécution des plans et procédures d'urgence des aéroports. Dans le cadre de ces mesures, le *Système d'alerte et d'intervention à l'intention des exploitants des aéroports* et des *locataires* établit des mesures de sûreté détaillées supplémentaires qui s'appliquent lorsque le niveau de menaces est élevé.

Les *Mesures de sûreté relatives à l'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroport* énoncent les procédures que doivent suivre les exploitants d'aéroports au moment de délivrer et de contrôler les laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR). Dans un aéroport, les zones réglementées sont celles dont l'accès est restreint aux personnes autorisées en raison de la proximité d'aéronefs et d'opérations de nature délicate menées à l'aérogare et côte piste. La personne à qui est délivré le laissez-passer doit avoir été autorisée par le ministre des Transports. Les *Mesures* confèrent également à l'exploitant d'aéroport le pouvoir d'autoriser un accès temporaire à une zone réglementée à condition que la personne visée soit escortée ou surveillée par une personne titulaire d'un LPZR. Dans le cadre des *Mesures*, le ministre des Transports est habilité à exempter de l'obligation d'obtenir un LPZR les membres d'un corps policier ou du SCRS et toute autre personne qui, de l'avis du ministre, ne pose aucune menace pour la sûreté de l'aviation civile.

En ce qui a trait aux sociétés aériennes, les *Mesures de sûreté des transporteurs aériens* imposent des obligations en matière de sûreté aux transporteurs aériens concernant leurs aéronefs, les passagers et leurs bagages de cabine, les bagages enregistrés, la poste et le fret aériens, les services de traiteurs et les commissariats de bord. En outre, les procédures d'intervention en réaction aux menaces visant un aéronef ou un vol, les programmes de formation en sûreté aérienne pour les membres d'équipage et la fourniture sur demande de sièges, à titre gracieux, aux membres du

4.1 : Vue d'ensemble du cadre réglementaire



C – décision du Cabinet
 M – décision du ministre
 B – décision du conseil d'administration de l'ACSTA

élaborés et adoptés les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les mesures d'autorisation d'accès aux zones réglementées, les arrêtés sur le contrôle de sûreté, les directives de sûreté et les arrêtés d'urgence. L'illustration 4.1 donne une vue d'ensemble du cadre réglementaire. Il incombe à Transports Canada de surveiller la conformité et d'appliquer les règles, de même qu'à l'ACSTA et aux exploitants d'aéroports, aux transporteurs aériens, aux fournisseurs de services et à leurs travailleurs. Bien que les rôles d'organisme de réglementation et d'organisation assurent de services de contrôle distincts dans la structure, le ministre des Transports assume la responsabilité ultime du ministère et de l'ACSTA et doit en rendre compte au Parlement et à la population canadienne.

4.1.2 Réglementation

La Loi sur l'aéronautique permet au gouverneur en conseil d'édicter des règlements. Avant l'adoption des règlements, Transports Canada doit suivre une procédure qui comprend un examen de solutions de rechange réglementaires, une analyse coûts-avantages ainsi que des consultations approfondies en temps opportun auprès des parties intéressées. Le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* prévoit des exigences d'application générale visant l'ACSTA, les exploitants d'aérodromes, les transporteurs aériens, les autres exploitants d'aéronefs, les passagers et le grand public. Comme ce règlement ne renferme pas de renseignements confidentiels ou de nature délicate, il est accessible au public.

Le Règlement régit le contrôle des personnes, des biens, des choses et des véhicules, l'escorte de personnes (p. ex. des prisonniers) à bord des aéronefs et dans les zones réglementées des aéroports et le contrôle de l'accès à ces zones, les interventions par suite de menaces contre un appareil ou un vol, la déclaration des incidents de sûreté et l'établissement des comités de sûreté des aérodromes. Une disposition importante du Règlement permet au ministre des Transports d'adopter des règles supplémentaires imposant des mesures de sûreté s'appliquant à l'ACSTA, aux agents de contrôle, aux exploitants d'aérodromes, aux transporteurs aériens et aux personnes qui assurent des services ou qui exercent une activité commerciale pour les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports. Ces règles, que l'on peut désigner par les termes « mesures » ou « arrêtés », établissent essentiellement une autre série de règles plus détaillées que chaque entité doit respecter.

Les mesures de sûreté et les arrêtés sont émis par le ministre des Transports et, dans les situations d'urgence, par le sous-ministre des Transports. En raison de la nature délicate des questions visées, ces documents ne sont pas accessibles au public. On les distribue aux intervenants responsables de leur mise en œuvre dans la mesure où ils ont besoin de l'information. Transports Canada mène systématiquement des consultations préalables auprès des

CADRE RÉGLEMENTAIRE

4.1 RÉGLEMENTATION DE LA

SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

Dans un secteur donné, le cadre réglementaire évolue généralement au fil des ans. Parfois, en réaction à certains incidents, un grand nombre de mesures législatives s'en suit. Dans le domaine de la sûreté aérienne, ce fut le cas dans la foulée des événements tragiques entourant l'attentat à la bombe du vol 182 d'Air India et les attentats du 11 septembre 2001 à New York et à Washington. L'ensemble de règles qui régissent la sûreté aérienne à l'heure actuelle est très étendu, mais peut-être trop complexe et prescriptif compte tenu des efforts que déploie le gouvernement pour procéder à une réforme réglementaire et adopter une réglementation intelligente. À notre avis, le cadre prescriptif actuellement en place ne constitue pas l'approche à privilégier pour répondre aux menaces actuelles et futures.

Dans le présent chapitre, nous examinons brièvement le cadre réglementaire établi pour la sûreté aérienne et nous formulons des recommandations sur les mesures à prendre pour le structurer en prévision de l'avenir. Nous émettons aussi des avis sur la façon dont le cadre réglementaire peut améliorer le régime de planification pour ce qui est de prévoir les menaces à la sûreté aérienne et d'y répondre.

4.1.1 Loi sur l'aéronautique

La *Loi sur l'aéronautique* est le principal instrument législatif utilisé par le gouvernement du Canada pour réglementer l'industrie de l'aviation au pays. Cette *Loi*, modifiée en 2004, établit le cadre à l'intérieur duquel sont



Le Comité est d'avis que le terme anglais « consistency » renvoie à un niveau de sûreté global à l'échelle du Canada, ce qui ressort clairement de l'objet général de la Loi sur l'ACSTA. En fait, on trouve au paragraphe 6(2) de la version française l'expression « niveau de contrôle » (« level of screening »). Il n'est pas nécessaire d'inscrire le concept d'uniformité expressément dans la Loi sur l'ACSTA et c'est pourquoi ce critère devrait être supprimé.

Le critère de l'*intérêt public* renvoie aux préoccupations de la population en général, qui peuvent porter sur un large éventail d'aspects : empêcher les avions de tomber sur les villes, de tuer des citoyens et de détruire des bâtiments ou des installations publiques; protéger les aéronautes qui peuvent transporter des matières dangereuses; et appuyer la souveraineté du Canada, dont le gouvernement ne doit pas être intimidé par des terroristes menaçant la vie de ses citoyens. Le critère de l'*intérêt public* doit demeurer dans la Loi.

Les *intérêts des voyageurs* consistent principalement à voyager en toute sécurité en se sentant en sûreté. Il s'agit aussi de vivre une expérience de voyage raisonnablement agréable qui répond aux attentes, par exemple partir à l'heure prévue, être traité avec courtoisie, ne pas rester en file pendant de longues périodes et ne pas perdre ses bagages. Ce critère devrait demeurer dans la Loi.

Recommandation 3.6

- a) Nous recommandons de modifier le texte de la Loi sur l'ACSTA afin de supprimer le critère d'*uniformité*.
- b) Nous recommandons de modifier la version française de la Loi sur l'ACSTA afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais *efficient* au paragraphe 6(1).

D'autres critères, tâches et pouvoirs sont définis pour l'exécution de ces aspects importants du mandat de l'ACSTA. Nous les analyserons au chapitre 5, qui porte sur les services de contrôle. La gestion et la mesure du rendement pour tous ces critères seront également abordées au chapitre 5.

Il est bien établi que le terme *efficace* signifie que l'on atteint l'objectif visé. L'objectif premier de l'ACSTA consiste à assurer la sûreté et le critère d'*efficacité* devrait demeurer dans la Loi. Dans la version française de la Loi, l'adjectif efficace rend bien le terme anglais *effective*.

Il est également bien établi que le terme anglais *efficient* s'entend du rapport entre le niveau de ressources mises en œuvre et les résultats obtenus. Cette notion peut s'exprimer de façon quantitative ou qualitative et porter, par exemple, sur le souci de l'optimisation des ressources. Le Comité a entendu de nombreux commentaires quant à savoir si l'on accorde la même importance à l'« efficacité » et à l'« efficience » dans le contexte des responsabilités de l'ACSTA et de Transports Canada. Nous constatons que l'utilisation d'un seul terme en français, en l'occurrence *efficace*, peut prêter à confusion, car il est utilisé pour rendre les deux termes anglais « effective » et « efficient ». Cet état de choses peut inciter à négliger l'optimisation des ressources. Il faudrait donc modifier la version française de la Loi afin d'introduire un équivalent distinct pour le terme anglais « efficient ». Le critère d'*efficience* doit demeurer dans la Loi pour mettre l'accent comme il se doit sur l'optimisation des ressources dans les opérations de l'ACSTA.

Des intervenants ont aussi fait part au Comité de différentes interprétations concernant le terme anglais consistency relativement à l'exercice du contrôle. Il pourrait signifier « le même », « uniforme », « constant », « conformément à », « selon les règles », « prévisible » ou « logique ». Certains considèrent qu'il s'applique au service à la clientèle, tandis que d'autres limitent sa portée à la sûreté. Le Comité considère que l'interprétation actuelle du terme consistency dans la version anglaise de la Loi sur l'ACSTA peut induire en erreur et ouvrir la voie à des interprétations différentes et parfois contradictoires. Mais l'objet du concept est évident dans l'optique de la sûreté aérienne : la sûreté devrait être au même niveau à la grandeur du Canada. Il n'est pas nécessaire de l'assurer de façon identique à chaque endroit, en raison des différences au chapitre des conditions locales et du contexte des menaces. En fait, si le contrôle était effectué de façon trop uniforme toutes les fois, une personne voulant s'introduire de façon illicite pourrait facilement trouver une façon de le faire. Un élément d'imprévisibilité doit faire partie intégrante du système de sûreté aérienne. Une certaine souplesse opérationnelle s'impose pour gérer adéquatement les décisions relatives à l'évaluation des menaces et à l'optimisation des ressources. Par exemple les aéroports canadiens ne sont pas tous soumis en tout temps aux mêmes procédures de sûreté particulières ou ils ne devraient pas l'être. Comme on le verra au chapitre 4, qui porte sur le cadre réglementaire, et au chapitre 5, qui traite des services, nous avons constaté que le cadre réglementaire vise parfois l'uniformité au détriment de l'efficience, en particulier dans les petits aéroports.

d) Nous recommandons que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées soit utilisé dans les 89 aéroports désignés.

3.4 FONCTIONS SUPPLÉMENTAIRES ATTRIBUÉES PAR LE MINISTRE

Le ministre peut ajouter d'autres fonctions précises au mandat de l'ACSTA : 6. (2) L'Administration [...] exécute également les autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien que prévoit la présente loi et celles que le ministre, sous réserve des modalités qu'il détermine, lui confère.

Cette disposition a déjà été invoquée, comme il est expliqué ci-dessus, pour ajouter au mandat de l'ACSTA des responsabilités concernant le contrôle des non-passagers, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de cartes d'identité pour les zones réglementées. Les menaces à la sûreté aérienne évoluent parfois soudainement et de façon inattendue. Le ministre peut soulever la nécessité d'assurer un contrôle à des fins particulières ou d'exécuter des fonctions supplémentaires liées à la sûreté aérienne pour atteindre de nouveaux objectifs politiques en riposte à ces menaces. La prudence veut que le ministre des Transports soit habilité à confier à l'ACSTA de nouvelles responsabilités particulières. C'est pourquoi la *Loi sur l'ACSTA* devrait continuer d'habiliter le ministre à lui attribuer de nouvelles fonctions et à préciser les modalités connexes.

3.5 CRITÈRES POUR LE MANDAT DE L'ACSTA

Un autre aspect du mandat de l'ACSTA porte sur la *façon* dont il doit être exécuté. En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, l'Administration :

« fournit un contrôle efficace des personnes » (6.1) ;

« veille à ce que le niveau de contrôle soit uniforme partout au Canada et exécute également les autres fonctions liées à la sûreté du transport aérien » (6.2) ;

« exerce les attributions qui lui sont confiées sous le régime du présent article dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs » (6.3) ;

effectue le contrôle de la manière prévue par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté et les arrêts d'urgence (2 — contrôle »).

- a) Nous recommandons que L'ACSTA termine en priorité la mise en place du système de cartes d'identité pour les zones réglementées. Afin de faciliter cette démarche, Transports Canada doit parachever le cadre réglementaire à cet égard dès que possible.
- b) Lorsque l'ACSTA aura terminé la mise en œuvre du système de cartes d'identité pour les zones réglementées, Transports Canada devra exploiter et tenir à jour le système national de vérification d'identité.
- c) Nous recommandons que le système d'accès à plusieurs aéroports soit mis en place dès que possible, conjointement avec le système de cartes d'identité pour les zones réglementées.

Recommandation 3.5

intervenant à continuer de travailler ensemble à mettre en place un système d'accès à plusieurs aéroports conjointement avec la carte d'identité pour les zones réglementées. Transports Canada devrait piloter le dossier pour s'assurer que l'objectif sera atteint.

On en est à l'étape des consultations concernant les modifications aux règlements canadiens sur la sûreté aérienne pour régir la mise en œuvre et le fonctionnement du système de cartes d'identité pour les zones réglementées. Le système est maintenant à l'essai dans certains aéroports canadiens, mais les incertitudes entourant les coûts de démarrage et à long terme ainsi que le cadre réglementaire ont retardé sa mise en œuvre dans plusieurs des 29 aéroports. Selon le Comité, Transports Canada devrait assumer la responsabilité du système de cartes d'identité lorsqu'il aura été pleinement mis en œuvre. Ce système fera partie d'un système national intégré qui permettra de confirmer l'identité et l'habilitation de sécurité, ce qui convient à une approche de transport multimodal. Transports Canada est déjà chargé de la délivrance des habilitations de sécurité aux personnes qui doivent avoir accès aux zones réglementées des aéroports et il élabore actuellement une politique pour les travailleurs des ports. Comme le programme porte sur plusieurs aéroports, il est fort approprié qu'un organisme fédéral soit chargé d'activer, de suivre, et de désactiver les cartes des travailleurs au moyen du système d'identification national selon les modalités prévues aux règlements (lorsqu'ils auront été arrêtés définitivement) et de tenir le système à jour à l'échelle du pays. À notre avis, cet organisme devrait être Transports Canada. Nous estimons par ailleurs que le système de cartes d'identité pour les laissez-passer devrait être mis en place dans tous les aéroports désignés du pays et non seulement dans les 29 plus grands. Les titulaires d'une carte d'identité continueraient d'être soumis de façon aléatoire à un contrôle des non-passagers en vertu du mandat de l'ACSTA, sous réserve des modifications recommandées par le Comité.

tel qu'il est actuellement prévu, ces cartes seront valides et utilisables pendant un certain temps. Les cartes désactivées ne fonctionneront plus.

Le titulaire d'une carte d'identité valide peut l'utiliser pour confirmer son identité au moment d'entrer dans la zone réglementée d'un aéroport en insérant cette carte dans un lecteur et en présentant la caractéristique biométrique demandée — balayage de l'iris ou des empreintes digitales. Chaque exploitant d'aéroport peut aussi choisir d'utiliser une clé d'accès pour l'utilisation de la carte d'identité à leur aéroport. En pareil cas, le lecteur de cartes d'identité sera relié à un point d'accès ne s'ouvrant qu'à la personne titulaire de la carte. L'identité du titulaire pour lui permettre d'entrer. Ce point d'entrée pourra être surveillé par le personnel de l'aéroport présent durant les heures de service ou au moyen d'enceintes à doubles portes automatiques qui isolent le titulaire de la carte pendant le processus de confirmation — fonctionnant comme un sas. Dans tous les cas, que les points d'accès soient supervisés par le personnel ou à commande mécanique, les titulaires de cartes d'identité seront aussi soumis au contrôle des non-passagers par les agents de contrôle de l'ACSTA. Comme nous l'avons recommandé à la section 3.1.3, dans les huit aéroports de catégorie 1 actifs au Canada, on devrait effectuer un contrôle à chaque endroit où les non-passagers entrent dans une zone réglementée. En revanche, une fois que la carte d'identité est pleinement opérationnelle et que les enceintes automatiques sont en place, le contrôle des non-passagers pourrait être interrompu aux aéroports de catégorie 2. Cependant, l'ACSTA devrait être prête à mettre en œuvre ce type de contrôle selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces le justifie.

Il est également possible d'intégrer sur une carte d'identité pour les zones réglementées des clés d'accès à plusieurs aéroports, par exemple pour les membres des équipages de bord qui doivent passer par des zones réglementées dans plus d'un aéroport pour les besoins de leur travail. Des représentants des équipages de bord ont souligné au Comité la grande importance que revêt pour eux un accès facile, rapide et fiable. Des exploitants d'aéroports nous ont parlé de leurs préoccupations concernant leurs responsabilités en matière de contrôle rigoureux de l'accès aux zones réglementées. Nous sommes persuadés que le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, pourra donner l'assurance et la rapidité voulues pour confirmer l'identité des non-passagers partout au pays et qu'il pourrait par conséquent jeter les bases d'un laissez-passer efficace pour l'accès à tous les aéroports ou à certains d'entre eux au Canada. Le Comité encourage les

En novembre 2002, le ministre a confié à l'ACSTA la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les améliorations au système existant de laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR) en instaurant un nouveau programme de cartes d'identité pour les zones réglementées (CIZR) comportant des identificateurs biométriques. Ce nouveau programme a mis en place aux 29 aéroports de catégorie 1 et 2 au Canada permettant éventuellement de valider l'identité des titulaires de cartes d'identité à l'importation quel aéroport participant — autrement dit, la carte d'identité pour les zones réglementées pourra servir dans plusieurs aéroports. Chaque exploitant d'aéroport délivrera les cartes d'identité, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour les laissez-passer. Selon les dispositions du programme

3.3 CARTE D'IDENTITÉ POUR LES ZONES RÉGLEMENTÉES (CIZR)

- a) Nous recommandons de transférer à Transports Canada la responsabilité du programme de contribution aux services de police dans les aéroports.
- b) Nous recommandons que Transports Canada examine les normes actuelles qui régissent les interventions policières à tous les types de points de contrôle de manière à rationaliser le programme et à prendre en charge tous les frais raisonnables liés au respect des nouvelles normes.

Recommandation 3.4

Le Comité reconnaît que la situation varie grandement d'un aéroport à l'autre en ce qui concerne le volume du trafic, la conception architecturale et le niveau de risques. Nous savons par ailleurs que les exploitants d'aéroports ont la responsabilité et le pouvoir de prendre des dispositions en vue des services de police conformément aux exigences particulières à respecter, pour autant qu'elles répondent aux normes minimales du cadre réglementaire. Cette flexibilité qui permet de s'adapter aux conditions locales est importante et elle doit être maintenue, mais nous estimons qu'il serait avantageux d'établir des normes communes pour ce qui est des exigences réglementées, en particulier les interventions par suite du contrôle préembarkement et du contrôle des bagages enregistrés.

niveau 5, l'aérogare tout entière est évacuée; d'autres aéroports prévoient différentes mesures intermédiaires; par exemple ils font examiner le bagage par un chien renifleur ou le placent dans un caisson hyperbare à l'intérieur d'une zone isolée.

pour les aider à assumer les frais de ces services sur la base des arrangements prévus par Transports Canada. Comme le mandat de l'ACSTA n'englobe ni les services de police ni la réglementation, le Comité estime que l'ACSTA ne peut guère ajouter à la valeur des services de police dans les aéroports en y octroyant des fonds. En outre, comme il n'existe aucun lien direct entre ce programme et le contrôle, les efforts de l'ACSTA pourraient être détournés de son mandat de base. Certains intervenants ont fait valoir que ce rôle avait favorisé de bonnes relations entre l'ACSTA et les services de police locaux. Le Comité est convaincu qu'ils peuvent maintenir ces bonnes relations de travail en collaborant en tant que membres à part entière du système de sûreté aérienne.

Comme le gouvernement fédéral a imposé des exigences en matière de services de police dans les aéroports pour respecter les normes fédérales de sûreté aérienne, il devrait assumer la responsabilité en ce qui a trait au financement de ces exigences. Au cours de nos discussions avec les représentants des aéroports, nous avons entendu plusieurs commentaires concernant l'insuffisance du financement, le manque d'uniformité apparent dans le financement des différents aéroports ainsi que le manque de transparence du mode de financement. Certains grands aéroports estiment qu'ils devraient recevoir une plus grande partie des fonds disponibles pour compenser les coûts supplémentaires à assumer en raison du niveau de menaces plus élevé. D'autres considèrent que les fonds alloués ne couvrent pas adéquatement toutes les activités inhérentes aux services de police répondant aux besoins de la sûreté aérienne à un coût raisonnable, par exemple les constables spécialisés par une province donnée ou les chiens renifleurs d'explosifs. D'autres encore ont affirmé ne pas savoir comment les fonds étaient attribués.

À notre avis, il faut rationaliser l'octroi de fonds fédéraux aux services de police dans les aéroports. L'affectation de fonds aux aéroports doit reposer sur des critères rigoureux et transparents, qui devraient être établis de sorte à ne pas empêcher les autorités aéroportuaires de prendre des décisions rentables en répondant aux exigences en matière de services de police. En revanche, les aéroports devraient être libres de d'assurer un niveau de services supérieur aux exigences de base qui bénéficient d'un financement systématique. Aux aéroports qui reçoivent des fonds, les services sont assurés par la police locale (à Vancouver, à Edmonton, à Halifax et à Kelowna, il s'agit de la GRC). Le Comité a observé des écarts considérables en ce qui concerne la façon dont les services de police sont assurés, en partie parce que plusieurs organisations différentes les fournissent. En particulier, nous avons observé des différences dans certains aspects des interventions d'urgence, notamment les procédures d'évaluation, et les protocoles normalisés pour les interventions faisant suite aux alarmes aux points de contrôle préembarkement et de contrôle des bagages enregistrés. Ainsi, nous avons appris à un aéroport international que dans les cas où la police locale est appelée à intervenir par suite d'un bagage suspect au

- a) Nous recommandons de modifier le mandat de l'ACSTA de manière à la décharger de la responsabilité de la gestion de crédits affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens. À l'avenir, les fonds destinés à ce programme devraient être versés directement à la GRC ou par l'intermédiaire de Transports Canada.
- b) Nous recommandons que la vérificatrice générale du Canada ou un vérificateur externe effective régulièrement une vérification externe indépendante du PCPTA à titre confidentiel.

3.2.2 Financement des services de police aux aéroports

Transports Canada régit les aéroports de catégorie 1 d'assurer des services de protection policière et de sécurité couvrant quatre aspects clés : la présence armée aux postes de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis et aux portes d'embarquement pour les vols à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National; les interventions aux points d'inspection de l'Agence des services frontaliers du Canada; les interventions en riposte aux alarmes aux points de contrôle préembarquement des aéroports; et les interventions faisant suite à la découverte de bagages suspects lors du contrôle des bagages enregistrés. On a observé une montée importante du nombre d'agents chargés de l'application de la loi requis pour intervenir par suite d'alarmes ou de menaces aux aéroports dans le contexte du renforcement des niveaux de sûreté et de la sensibilisation à la sûreté depuis septembre 2001. Bien que les règlements sur la sûreté aérienne n'aient imposé aucune exigence supplémentaire, le nombre d'interventions s'est traduit à lui seul par une augmentation appréciable de la charge de travail et des ressources.

En raison de l'augmentation de la charge de travail, le gouvernement fédéral a décidé de contribuer au coût des services de police liés à la sûreté aérienne, c'est-à-dire d'assumer une partie de l'augmentation du coût des services de police. La *Loi sur l'ACSTA* lui confère la responsabilité de gérer la contribution du gouvernement aux services de police dans les aéroports :

29. Avec l'approbation du Conseil du Trésor, l'Administration peut conclure des ententes avec les exploitants des aéroports désignés par règlement en vue de sa participation aux frais liés à la fourniture des services de police qu'engagent ces exploitants dans l'exercice de leurs activités.

Le budget de ce programme fait partie des crédits alloués à l'ACSTA. Le Comité a examiné le rôle de l'ACSTA dans le cadre de ce programme. En vertu des règlements de Transports Canada, les aéroports sont tenus de prendre des arrangements pour les services de police, et les exploitants d'aéroports concluent des ententes avec la police locale afin qu'elle assure ces services. Le rôle de l'ACSTA se limite à verser des fonds aux aéroports

3.2 RÔLE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

3.2.1 Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA)

En vertu de la *Loi sur l'ACSTA*, cette administration est tenue de collaborer avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour assurer des services de sûreté à bord en vertu du Programme canadien de protection des transporteurs aériens : 28. (2) L'Administration peut conclure des ententes avec Sa Majesté représentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ou la Gendarmerie royale du Canada en vue de la fourniture de services, notamment des services à bord des aéronefs, et est autorisée à payer les contreparties nécessaires.

La GRC assure les services d'agents de la sûreté aérienne spécialisés (ASA, parfois appelés « policiers de l'air ») à bord de tous les avions à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National et de certains autres avions commerciaux canadiens. L'ACSTA a conclu des ententes sur le financement du PCPTA, d'une part, avec la GRC et, d'autre part, avec la GRC et Transports Canada. En vertu de ces ententes l'ACSTA n'est pas habilitée à diriger ni à planifier ce programme. L'ACSTA reçoit des crédits réservés au PCPTA et elle a le pouvoir exclusif d'autoriser l'examen de l'affectation de ces fonds. Un expert-conseil examine périodiquement le Programme. Cet arrangement en soi est satisfaisant, mais le rôle de l'ACSTA dans le processus est relativement limité. Une vérification distincte du PCPTA par la vérificatrice générale, ou par un vérificateur externe, pourrait s'avérer aussi utile, voire davantage que l'arrangement actuel. Nous notons que les représentants de la GRC en charge du PCPTA sont satisfaits de l'arrangement actuel. Les transporteurs aériens se plaignent de la perte de revenus et des problèmes touchant le déplacement de passagers lorsqu'ils doivent fournir des sièges aux agents de la sûreté aérienne, mais ils reconnaissent par ailleurs que des agents armés à bord des aéronefs sont requis pour certains vols, comme le prévoit le PCPTA. Comme la valeur ajoutée par l'ACSTA au Programme semble limitée et qu'elle ne concorde guère avec les autres volets du mandat de l'ACSTA, le Comité estime que le gouvernement devrait verser les fonds directement à la GRC ou que les fonds affectés au PCPTA devraient être gérés par l'intermédiaire de Transports Canada. Dans l'éventualité où l'on adopterait d'autres modalités de financement, nous recommandons que les crédits destinés au PCPTA soient affectés exclusivement à ce programme.

Nous recommandons de maintenir le mandat actuel de l'ACSTA en matière de contrôle dans le sens large du terme, c'est-à-dire le contrôle des personnes et des choses. En outre l'ACSTA devrait être considérée comme l'organisation à privilégier pour toutes les futures fonctions de contrôle liées au transport aérien.

Recommandation 3.2

a) Nous recommandons que l'ACSTA assure le contrôle des non-passagers en continu et de façon aléatoire à tous les points d'entrée donnant accès aux zones réglementées dans les aéroports de catégorie 1.

b) Nous recommandons d'élargir la portée du contrôle des non-passagers de manière à englober la fouille des véhicules entrant dans les zones réglementées des aéroports de catégorie 1. Ce contrôle devrait être assuré par l'ACSTA ou sous sa supervision selon ses normes et ses procédures.

c) Nous recommandons de mettre fin au contrôle des non-passagers dans les aéroports de catégorie 2 lorsque le système de cartes d'identité pour les zones réglementées, comportant des identificateurs biométriques, sera en vigueur. L'ACSTA devrait se préparer à introduire le contrôle des non-passagers selon les besoins dans les aéroports de catégorie 2 ou autre, lorsque l'analyse des menaces indiquera que ce contrôle est nécessaire.

Recommandation 3.1

Transports Canada s'efforce également de déterminer les meilleures mesures à prendre afin de mettre en place un contrôle de sécurité pour les passagers (et les objets en leur possession) qui sont des clients d'exploitants de services aéronautiques à l'aéroport et d'aviation générale qui opèrent en retrait des aéronefs. Cette fois encore, l'ACSTA est à notre avis l'organisation appropriée pour mener ou gérer tout service de contrôle assuré par des tiers qui pourrait s'imposer.

suspects. Un non-passager qui refuse d'être fouillé se voit interdire l'accès à la zone réglementée. À l'heure actuelle, les agents de contrôle de l'ACSTA ne fouillent pas les véhicules qui entrent dans la zone réglementée par un point d'accès. Comme à tout point de contrôle, si l'agent de contrôle soupçonne qu'un article présentant un danger pour l'aviation a été détecté à une étape quelconque, il doit immédiatement solliciter une intervention d'urgence. Dans certains aéroports, on trouve aux points de contrôle des portes ou des barrières qui peuvent se fermer automatiquement lorsque l'on déclenche une alarme afin d'isoler une zone où une atteinte à la sûreté pourrait s'être produite.

Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni, tous les non-passagers qui entrent dans une zone réglementée d'un grand aéroport doivent être soumis à un contrôle. Les véhicules qui pénètrent dans une zone réglementée font aussi l'objet d'un contrôle. Certains autres pays, notamment les États-Unis, envisagent d'élargir la portée de la fonction actuelle de contrôle partiel des non-passagers dans les grands aéroports de manière à examiner tous les non-passagers. Nous avons expliqué au chapitre 2 que l'on devrait toujours assurer le contrôle des non-passagers et des véhicules en plus de contrôler rigoureusement l'accès aux grands aéroports du Canada et, en particulier, qu'il faudrait étendre ce contrôle aux limites extérieures des aéroports de catégorie 1. En revanche, les petits aéroports, notamment certains aéroports de catégorie 2 où les personnes qui y travaillent se connaissent généralement, devraient miser sur une sensibilisation active à la sûreté, au lieu du contrôle des non-passagers, pour parvenir au même niveau de sûreté.

Le volet du mandat de l'ACSTA revêt une importance primordiale dans le cadre de l'approche multiniveau en matière de sûreté du transport aérien. Il faudrait le maintenir, voire l'accroître.

3.1.4 Autres fonctions de contrôle

Nous avons présenté brièvement au chapitre 2 plusieurs aspects que nous considérons comme étant des lacunes dans le cadre actuel de la sûreté aérienne, dont certains nécessitent des solutions centrées sur le contrôle. À l'heure actuelle, le contrôle du *fret* ne fait pas partie du mandat de l'ACSTA. De nombreux intervenants de l'industrie considèrent que le *fret* représente une grave lacune du système de sûreté du transport aérien, en particulier celui transporté à bord des vols de passagers. Transports Canada s'efforce de déterminer les meilleures mesures à prendre pour assurer la sûreté du *fret* d'ailleurs, le budget de 2006 prévoit l'octroi de fonds pour ce projet¹. Le Comité estime que l'on devrait confier à l'ACSTA les opérations liées au contrôle requises en vertu de tout nouveau programme.





En vertu des règlements actuels qui régissent la sûreté aérienne, l'ACSTA est tenue de soumettre à un contrôle aléatoire les non-passagers et les articles en leur possession. Ces contrôles peuvent être effectués à des emplacements temporaires ou permanents à l'entrée des zones réglementées. Différentes configurations sont prévues : par exemple on peut utiliser un portique ou un appareil à main pour la détection d'objets métalliques pour les travailleurs, comme aux points de contrôle préembarquement, et examiner les sacs et les outils au moyen d'un appareil de radioscopie ou d'un appareil de détection de traces d'explosifs. Il est possible d'effectuer une deuxième fouille pour vérifier les articles pouvant être les zones réglementées.

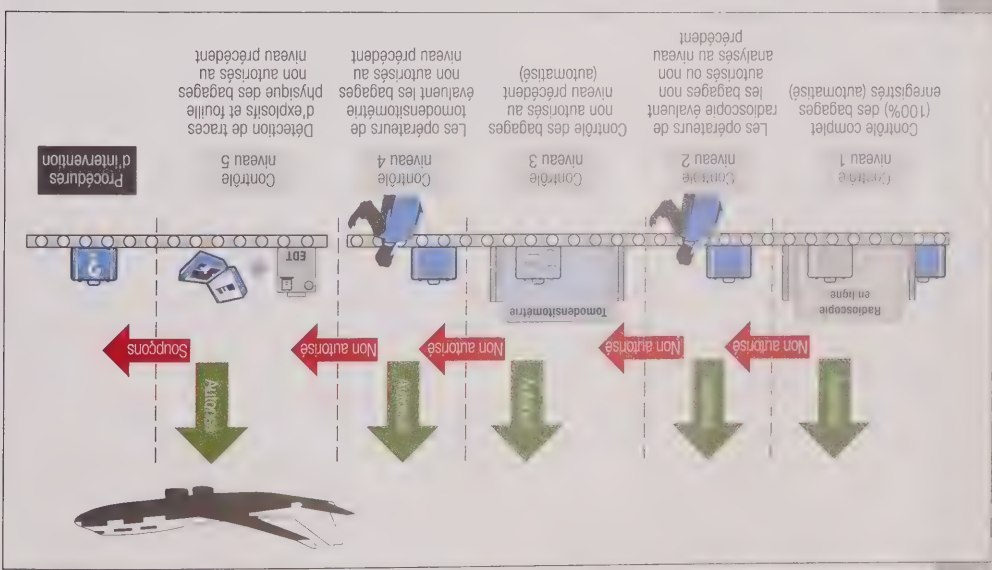
agent de contrôle ne peut exercer les fonctions de contrôle de l'ACSTA muni d'un laissez-passer temporaire; il doit attendre de détenir son laissez-passer pour les zones réglementées. Toutefois, aux termes des règlements en vigueur, un être escortés en tout temps par une personne qui détient un laissez-passer pour laissez-passer. Le cas échéant, ils reçoivent un laissez-passer temporaire et doivent avant que l'on ait traité leur demande d'habilitation de sécurité et émis leur nommes à court terme peuvent travailler à l'intérieur de la zone réglementée Transports Canada. Dans certaines circonstances, les employés nouveaux ou passer ne peut être accordé sans une habilitation de sécurité valide délivrée par connexes, de détenir un laissez-passer pour les zones réglementées. Or, ce laissez-vertu de la Loi sur l'aéronautique et des règlements, des mesures et des arrêtés à l'autre et doit traverser la zone réglementée, tous ces employés sont tenus en équipages de bord ou du personnel de maintenance qui voyage d'un aéroport en poste principalement à un aéroport particulier ou qu'ils fassent partie des l'aéroport les laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR). Qu'ils soient contrôler l'accès aux zones réglementées et de délivrer aux travailleurs de responsabilité d'assurer le contrôle, les exploitants d'aéroports sont chargés services sous contrat à l'une de ces organisations. Bien que l'ACSTA ait la commerces de détail et des restaurants ou des entreprises qui fournissent des aériennes, de l'ACSTA, des organismes gouvernementaux canadiens, des réglementées. Les non-passagers sont les employés des aéroports, des sociétés l'ACSTA a aussi le mandat de contrôler l'accès des non-passagers aux zones

3.1.3 Contrôle des non-passagers (CNP)

bagage, qu'ils trient en fonction du vol et transfèrent à l'aéronef. Les transporteurs aériens doivent faire l'appariement de l'information sur les bagages et les passagers, afin de s'assurer qu'aucun sac n'est placé dans l'aéronef si le passager n'est pas à bord. L'appariement des bagages peut être fait à la main ou au moyen d'un système automatisé directement raccordé au système de contrôle des départs du transporteur aérien. Le contrôle des bagages enregistrés est et demeurera un élément très important de la sûreté aérienne. Cette activité constitue un volet primordial du mandat de l'ACSTA et elle devrait le demeurer.

tous les appareils de contrôle préembarkement appropriés, afin que tous les bagages enregistrés puissent être soumis dès le 1^{er} janvier 2006 à un contrôle efficace dans chacun des 89 aéroports désignés.

3.2 Processus multiniiveau de contrôle des bagages enregistrés



La mise en place du contrôle préembarkement a rendu plus complexe le traitement des bagages enregistrés. Les rôles et les responsabilités des divers participants ne sont pas moins complexes. Une fois que l'on a accepté les bagages du passager au comptoir d'enregistrement, ils tombent sous la responsabilité du transporteur. Ils passent ensuite par les différentes étapes du système de maintenance des bagages de l'aéroport jusqu'au système de contrôle des bagages enregistrés par l'ACSTA, qui comporte cinq niveaux d'appareils en ligne et d'agents de contrôle qui examinent les radiographies obtenues par les appareils de détection des explosifs et prennent des décisions à l'égard des bagages pouvant être suspects (comme le montre l'illustration 3.2). Les bagages suspects qui ne peuvent être autorisés sont retirés du système de maintenance pour être ouverts et vérifiés à la main. Au Canada, il faut appeler le passager par haut-parleur et l'emmener dans un local à l'écart pour qu'il assiste à la fouille⁸. Si l'agent de contrôle soupçonne qu'un article présentant un danger pour l'aviation a été détecté à une étape quelconque, il doit solliciter une intervention d'urgence. Une fois autorisés à une étape ou l'autre, les bagages passent aux autres étapes du système de maintenance des bagages pour être acheminés à la zone de tri, où les maintenanceurs consistent le numéro d'enregistrement de chaque

⁸ Généralement à distance, par une liaison vidéo en circuit fermé.

- transpositeurs aériens au comptoir d'enregistrement des bagages (si le passager enregistre des bagages) et à la porte d'embarquement".
- Compte tenu des points de vue qui nous ont été présentés et de la violation possible des droits individuels garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, du niveau de ressources disponibles et des besoins en locaux aux aéroports, le Comité émet des réserves concernant l'introduction de l'analyse des comportements comme méthode de contrôle pour le moment. Nous savons que cette technique est adoptée dans d'autres pays et qu'elle pourra être viable au Canada dans l'avenir. Nous examinerons cette question de façon plus approfondie au chapitre 8. Il pourrait devenir nécessaire d'ajouter la confirmation des cartes d'embarquement ou de l'identité des passagers aux responsabilités de l'ACSTA touchant le contrôle préembarquement, mais cela exigerait d'avantage de ressources (personnel et équipement) ainsi que, par souci d'efficacité, de nouveaux programmes de formation des agents de contrôle. L'introduction de l'analyse des comportements atypiques ou d'un examen plus poussé des documents ou de l'identité serait une décision d'ordre stratégique pour laquelle on devrait consulter le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.
- ### 3.1.2 Contrôle des bagages enregistrés (CBE)
- Le contrôle des bagages enregistrés à l'aide d'appareils de détection d'explosifs, comme l'exige l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, est en place depuis le 1^{er} janvier 2006 pour les vols réguliers au départ de tous les aéroports désignés canadiens. Au moment de notre examen, les règlements régissant les opérations de contrôle préembarquement n'étaient pas encore au point et ils n'étaient pas conséquents en vigueur. C'est pourquoi l'ACSTA assume ses responsabilités à cet égard, en partie, en vertu d'une dérogation au cadre réglementaire de la *Loi sur l'aéronautique*, comme il est expliqué au chapitre 4.
- Transports Canada a précisé différentes configurations des appareils et des procédures de contrôle préembarquement, selon le volume de bagages enregistrés transitant par l'aéroport et les contraintes inhérentes aux locaux où ces appareils étaient déployés. Dans certains cas, les appareils sont à la vue des passagers; dans d'autres, ils se trouvent à l'abri des regards, derrière ou sous le comptoir d'enregistrement. L'ACSTA et les autorités aéroportuaires ont dû conclure des ententes dans un délai très serré pour mettre en place
- ⁶ Les agents de contrôle demandent les cartes d'embarquement aux points de contrôle préembarquement et les conservent uniquement lorsqu'un bagage de cabine d'un passager est soumis à une deuxième fouille. Pour éviter que le passager ne quitte le point de contrôle avant que l'article ait été autorisé et considéré comme sûr. L'agent de contrôle ne vérifie pas les renseignements personnels ou ceux se rapportant au vol qui figurent sur la carte.
- ⁷ *Convention relative à l'aviation civile internationale* (« Convention de Chicago »), Annexe 17, *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*, modifiée en décembre 2001 (modification 10), section 4.5.

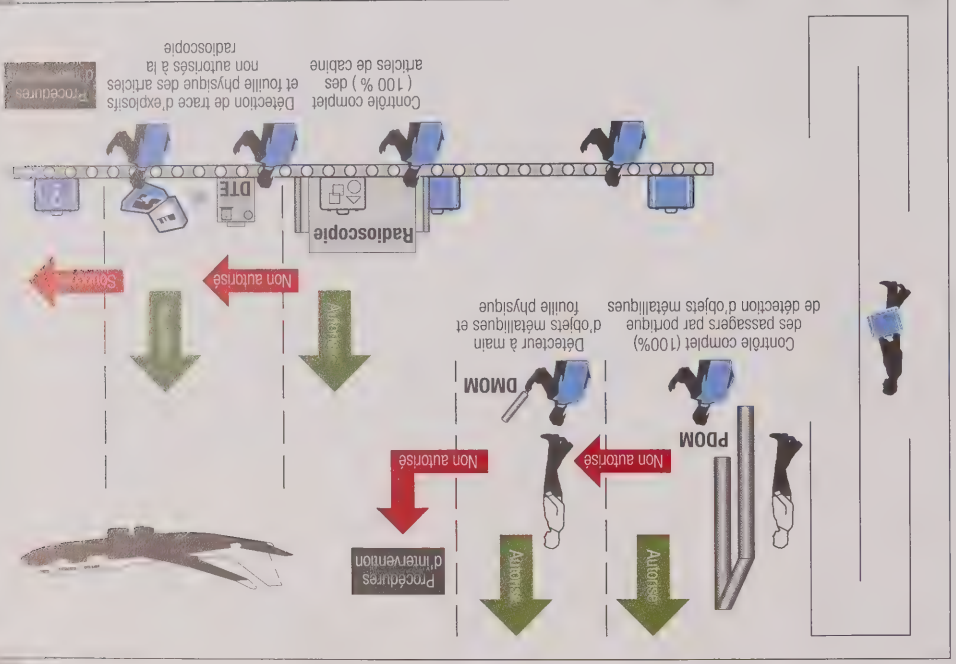
Tous les passagers au départ doivent être soumis à un contrôle avant d'avoir accès à la salle d'embarquement. Ils sont d'abord accueillis par un agent de contrôle qui vérifie s'ils sont bien munis d'une carte d'embarquement. Les passagers doivent ensuite placer sur une courtoie leurs bagages de cabine, leurs survestements et tout le contenu de leurs poches, afin qu'ils soient soumis à une radioscopie. Les passagers passent ensuite par un portique de détection d'objets métalliques (PDOM dans l'illustration 3.1). Un agent de contrôle utilise un détecteur à main d'objets métalliques (DMOM) dans le cas des passagers qui activent l'alarme du portique ou qui sont choisis de façon aléatoire. Selon les résultats, le passager pourra être soumis à une fouille manuelle au point de contrôle ou, s'il le préfère, dans un local fermé à l'écart. Tous les bagages de cabine sont d'abord examinés au moyen d'un appareil de radioscopie. Cette fois encore, ces bagages (y compris les articles électroniques) font l'objet d'un examen plus approfondi si l'agent de contrôle observe un article pouvant être suspect ou si le passager est choisi de façon aléatoire. L'agent pourra alors effectuer un examen plus approfondi en procédant à une fouille manuelle des bagages de cabine ou en utilisant un dispositif de détection de traces d'explosif (DTE) — il s'agit souvent d'un carté de tissu permettant de prélever les traces de produits chimiques dangereux. Si un agent de contrôle soupçonne qu'un article présentant un danger pour l'aviation a été détecté à une étape quelconque, il sollicitera une intervention d'urgence. Dans certains aéroports, on trouve aux points de contrôle des portes ou des enceintes qui peuvent se refermer automatiquement lorsqu'une alarme est déclenchée afin d'isoler une zone où une atteinte à la sûreté peut s'être produite et d'empêcher les passagers non autorisés de quitter la zone. Le contrôle préembarquement est un élément fondamental de la sûreté aérienne globale et l'ACSTA devrait conserver son mandat actuel à cet égard.

Le cadre réglementaire actuel ne permet pas à l'ACSTA de soumettre les personnes à un contrôle sur la base de leur comportement ou de leur identité, mais les dispositions de la *Loi sur l'ACSTA* sont assez vastes pour que l'on confie ce rôle à l'Administration à l'avenir si cela s'avère nécessaire. Aux États-Unis et dans certains pays d'Europe, les fonctions de contrôle préembarquement peuvent englober d'autres formes de contrôle des personnes — vérification de la carte d'embarquement et des autres documents de vol et identification des comportements atypiques. Certains intervenants ont fait remarquer que les nouvelles technologies de délivrance des cartes d'embarquement par Internet ou aux comptoirs libre-service automatisés pourraient accroître le risque que des personnes dangereuses aient accès aux zones réglementées et aux aéronefs. D'autres ont proposé que l'on intègre la confirmation des cartes d'embarquement ou des documents de voyage aérien avec d'autres fonctions relevant du mandat de l'ACSTA, afin de s'assurer qu'elle ait lieu avant l'entrée des passagers dans la zone de départ. À l'heure actuelle, ce rôle est assumé par le personnel des

l'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale³. Les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence ou les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la Loi sur l'aéronautique régissent la manière dont ce contrôle doit être assuré⁴. Autrement dit, la Loi sur l'ACSTA définit en termes généraux les responsabilités de l'ACSTA, tandis que le cadre réglementaire les définit en mettant l'accent sur la façon dont elles doivent être assumées. À l'heure actuelle, les instruments réglementaires confèrent à l'ACSTA le pouvoir d'effectuer des fouilles uniquement pour trouver des articles prohibés pouvant poser une menace pour la sûreté aérienne des personnes ou de fouiller les bagages de cabine⁵.

L'illustration 3.1 montre la configuration des points de contrôle préembarquement aux 89 aéroports canadiens désignés.

3.1 : Processus à plusieurs étapes de contrôle préembarquement



3 Convention relative à l'aviation civile internationale (« Convention de Chicago »), Annexe 17, Sûreté : (modification 10), section 4.4.
 4 Notamment toute exemption à ce cadre réglementaire, comme nous l'expliquerons en détail au chapitre 4.
 5 Les agents de contrôle sont à l'affût d'armes, d'engins explosifs improvisés, de matières incendiaires et d'articles dangereux qui pourraient servir à commettre un acte d'intervention illicite visant l'aviation civile.

sûreté du transport conformément aux règlements sur la sûreté, aux mesures de sûreté et aux arrêtés émis par le ministre.

Le mandat actuel de l'ACSTA comprend six éléments — trois qui se rapportent au contrôle, deux au financement des programmes de services de police et un au projet spécial de carte d'identité pour les zones réglementées. Nous expliquerons ci-après nos recommandations à l'égard de chacun de ces éléments. Le chapitre 5 examine la façon dont les services de contrôle de l'ACSTA sont assurés.

3.1 CONTRÔLE

Les responsabilités de l'ACSTA en matière de contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine et enregistrés sont énoncées dans la *Loi sur l'ACSTA* :

6 (1) L'Administration a pour mission de prendre [...] des mesures en vue de fournir un contrôle efficace des personnes — ainsi que des biens en leur possession ou sous leur contrôle, ou des effets personnels ou des bagages qu'elles contiennent à une compagnie aérienne en vue de leur transport — qui ont accès, par des points de contrôle, à un aéroport ou à une zone réglementée désignée sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* dans un aéroport désigné par règlement ou dans tout autre endroit désigné par le ministre.

L'ACSTA est un « mandataire de Sa Majesté du chef du Canada » (art. 5.2) et elle exerce une « fonction gouvernementale » (art. 6.3). La *Loi* définit les principaux termes :

« contrôle » Contrôle — y compris la fouille — effectué de la manière et dans les circonstances prévues par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence et les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*.

« point de contrôle » Lieu où soit l'Administration procède, soit un exploitant d'aérodrome autorisé procède en son nom, directement ou par l'entremise d'un fournisseur de services de contrôle, au contrôle en conformité avec les obligations prévues par les règlements sur la sûreté aérienne, les mesures de sûreté, les directives d'urgence ou les arrêtés d'urgence pris sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*.

3.1.1 Contrôle préembarquement (CPE)

La *Loi sur l'ACSTA* confère à l'ACSTA le mandat d'assurer le contrôle des personnes et de leurs bagages de cabine aux points de contrôle, comme l'exige

MANDAT DE L'ACSTA

Chapitre trois

La Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien¹ (ACSTA) et les liens existant entre cette loi et la Loi sur l'aéronautique définissent le mandat fondamental de l'ACSTA. Son mandat actuel repose à la fois sur des dispositions législatives — se rapportant au *contrôle* et à la *gestion de fonds* — et sur des fonctions précises attribuées séparément par le ministre.

Le mandat de contrôle prévu par la Loi consiste à assurer le contrôle des passagers ainsi que de leurs bagages, de cabine et enregistrés, c'est-à-dire le contrôle préembarked (CPE) et le contrôle des bagages enregistrés (CBE). Le mandat de l'ACSTA en matière de financement consiste à gérer les fonds affectés au Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA) et certains coûts inhérents aux interventions policières aux aéroports.

En novembre 2002, le ministre a confié deux autres fonctions à l'ACSTA, soit la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un système amélioré de laissez-passer pour les zones réglementées des aéroports canadiens — le « système de cartes d'identité pour les zones réglementées » — et un système pour le contrôle aléatoire des non-passagers qui entrent dans les zones réglementées des aéroports ainsi que des objets en leur possession — le « contrôle des non-passagers » (CNP). Ces deux fonctions sont assurées aux 29 grands aéroports canadiens, soit uniquement ceux de catégorie 1 ou 2.² Il ressort clairement de l'analyse de la Loi sur l'ACSTA et de la Loi sur l'aéronautique que l'ACSTA, sous sa forme actuelle, est une organisation qui assure des contrôles de sécurité, mais non des services de police. Elle exerce des fonctions de contrôle pour mettre en œuvre les politiques nationales de

¹ L.C. 2002, ch. 9.

² Lettre du ministre des Transports à M. Brian Flemming, président de l'ACSTA, 8 novembre 2002.

des mesures de sûreté plus perfectionnées que les mécanismes de défense en place à l'heure actuelle à l'intérieur du périmètre des aéroports. Ces systèmes ne posent actuellement pas de menaces graves au Canada, mais ils ont été utilisés contre des avions israéliens en Afrique et il semble qu'un attentat a été déjoué en Suisse. Comme cette technique offre aux terroristes la possibilité d'abattre les avions sans passer par les contrôles de sûreté, il y a tout lieu de croire que des attentats seront commis au moyen de technologies similaires à celle des SPDA. Le Canada devrait participer activement aux recherches sur les contre-mesures en cours aux États-Unis et en Europe.

On peut prédire sans crainte de se tromper que chaque progrès dans l'industrie de l'aviation incitera les terroristes à redoubler d'efforts pour découvrir et mettre à profit les nouvelles failles éventuelles en matière de sûreté qui pourraient découler des nouvelles pratiques de l'industrie. Il est tout aussi certain que chaque progrès au chapitre de la sûreté incitera les terroristes à faire preuve d'ingéniosité pour trouver des moyens d'échapper aux méthodes de détection et de prévention améliorées. C'est pourquoi il est important de tout mettre en œuvre pour combler les lacunes connues et prévoir celles qui pourraient voir le jour avant qu'elles n'émergent. Transports Canada devrait mener à terme rapidement ses projets visant à corriger les lacunes cernées. Nous avons bon espoir que nos propositions accéléreront le travail du Ministère en introduisant les changements réglementaires qui s'imposent. Le Comité reconnaît qu'il est impossible de se doter d'un système de sûreté parfait sans mettre fin à l'aviation civile sous sa forme actuelle. Toutefois, en évaluant les risques et en prenant les mesures nécessaires pour assurer une protection contre les intrusions, nous pouvons mettre en place un système de sûreté aérienne sûr qui fonctionne bien.

⁵² *Journal de Montréal*, reportages des 10 et 11 septembre 2006.

personnes ne sont pas interpellées ni soumises à un contrôle quelconque, notamment l'aire de trafic, les hangars et les installations des traités⁵². Les points d'accès aux zones réglementées — passant par l'aérogare, à partir de l'aire de trafic où se fait le chargement jusqu'au périmètre extérieur qui entoure le terrain d'aviation, en passant par les portes d'embarquement ou les installations des locataires, à pied ou à bord d'un véhicule — doivent être rigoureusement protégés en tout temps, et nous encourageons Transports Canada à travailler en étroite collaboration avec les aéroports pour remédier à cette grave lacune. Le contrôle des non-passagers est un élément essentiel de la protection du périmètre des aéroports. La fouille des véhicules, qui n'est pas à l'heure actuelle l'une des responsabilités de l'ACSTA, devrait aussi faire partie intégrante de cette fonction de contrôle. Nous formulons plus loin dans le présent rapport des recommandations à cet égard.

(On peut améliorer l'efficacité du contrôle de l'accès en utilisant la carte d'identité biométrique pour les zones réglementées, décrite en détail au chapitre 3, et en instaurant une forte culture de la sensibilisation à la sûreté. La mise en œuvre intégrale de la carte d'identité pour les zones réglementées visant tous les non-passagers représente une mesure importante pour empêcher des personnes non autorisées de se rendre côté piste. Les progrès au chapitre de l'implantation de cette carte d'identité ont été ralentis par un manque de ressources et un cadre réglementaire insuffisant. Le budget de 2006 prévoyait des fonds supplémentaires permettant d'étendre la carte d'identité pour les zones réglementées aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport en 2006-2007 et au périmètre des aéroports en 2007-2008, lorsque les exigences réglementaires seront en place. Transports Canada et les exploitants d'aéroports doivent améliorer la sûreté aux points d'accès aux zones réglementées des aéroports de catégorie 1 ou 2 à partir du périmètre. Dans les aéroports de catégorie autre, où les employés se connaissent généralement, nous considérons que l'utilisation d'une carte d'identité pour les zones réglementées visant à contrôler électroniquement l'entrée dans les zones sûres, jumelée à une sensibilisation accrue à la sûreté, permettrait d'atteindre un niveau de sûreté approprié.

Une autre menace émergente qui pèse sur la sûreté aérienne provient de l'extérieur du périmètre et soulève des questions quant aux mesures prises pour défendre les aéronefs contre les attentats perpétrés de l'extérieur. Les systèmes portatifs de défense anti-aérienne (SPDAA) sont des armes légères tirables à l'épaule qui permettent d'abattre des aéronefs. Ils peuvent être maniés par une personne seule se trouvant à proximité d'un aéroport, mais en dehors de son périmètre. Des terroristes ont déjà utilisé ces systèmes sans succès dans d'autres pays. Il est difficile de détecter les SPDAA, qui exigent

⁵¹ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, Cinquième Rapport : *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens* (janvier 2003); Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Manuel de sécurité du Canada*, édition 2005 : *Le point sur les problèmes de sécurité à la recherche de solutions* (décembre 2004).

D'ici là, toutefois, la vulnérabilité subsiste, ce qui impose à l'ACSTA et à ses agents de contrôle le fardeau de la responsabilité de s'assurer que tout est mis en œuvre pour contrôler les menaces que l'équipement actuel ne permet pas de détecter. Inévitablement, cela entraîne des inconvénients pour les voyageurs ainsi que des coûts pour les transporteurs aériens et les aéroports attribuables aux files d'attente plus longues, aux retards aux files de contrôle et au plus grand nombre d'alertes de sûreté.

2.8.4 Lacunes et failles aux aéroports

Plusieurs intervenants ont porté à l'attention du Comité que les aéroports elles-mêmes peuvent être vulnérables aux menaces terroristes dans certaines conditions. Les longues files d'attente et la congestion aux comptoirs d'enregistrement ou de sûreté des sociétés aériennes créent un environnement qui constitue une cible de choix, car un grand nombre de personnes sont confinées dans une zone restreinte. Une autre situation de vulnérabilité pourrait survenir au moment d'une rupture du contrôle de sécurité. On évacue systématiquement les passagers des zones sûres des aéroports lorsque la police est appelée par suite d'un incident relatif à la sûreté, ce qui crée là aussi une congestion dans les zones non sûres de l'aéroport et une cible possible pour les terroristes. Les solutions à cette situation de vulnérabilité pourraient être aussi radicales que la modification de la conception du bâtiment d'une aéroport ou passer par l'intégration du processus de sûreté à d'autres niveaux, ce qui réduirait le nombre de passagers regroupés à un endroit. Les autorités compétentes (les comités de sûreté aéroportuaire) devraient aussi réévaluer les procédures d'évacuation d'urgence pour éviter qu'une foule doit se former dans une aire restreinte.

Même à certains gros aéroports, des points faibles dans le périmètre de sûreté (responsabilité de l'aéroport) présentent des failles en matière de sûreté, comme le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité l'a souligné à maintes reprises⁵¹. Nous déplorons à quel point il semble facile pour des personnes non autorisées d'entrer et de se déplacer dans les zones réglementées des aéroports, en particulier les gros aéroports, où des dizaines de milliers de travailleurs nommés à long terme, temporaires et occasionnels, y compris les employés des sociétés de transport de marchandises, les manutentionnaires de bagages, les préposés à l'entretien ainsi que les employés des services de traiteur et des commerces de détail, détiennent un laissez-passer pour les zones réglementées. Il s'agit d'une grave lacune dans la sûreté aérienne au Canada. Des reportages récents ont montré différents endroits d'un grand aéroport qui ne sont pas surveillés ou bien où les

Les spécialistes savent depuis longtemps que l'équipement actuel permet difficilement de détecter certaines substances, par exemple les explosifs liquides qui, d'après ce que l'on croit, auraient servi pour le présumé attentat à la bombe mis au jour au Royaume-Uni en août 2006. L'interdiction des liquides, des gels, des aérosols et des briquets dans les bagages de cabine était une intervention nécessaire par suite de la menace. Toutefois, il serait possible de soutenir que l'on aurait dû prévoir la menace particulière d'explosifs liquides et établir un plan d'urgence pour assurer une coordination appropriée de l'intervention.

Des technologies nouvelles permettent d'améliorer la capacité de détection, mais la mise en service de nouveaux équipements entraîne des coûts considérables. En outre, il faudra parvenir à un équilibre entre, d'une part, les préoccupations touchant les libertés civiles et la protection de la vie privée que soulèvent certaines nouvelles méthodes de contrôle et, d'autre part, les avantages éventuels au chapitre de la sûreté. Nous exhortons le gouvernement du Canada à ne ménager aucun effort pour renforcer son programme de recherche-développement et accélérer l'adoption de nouvelles approches efficaces et raisonnablement non intrusives pour détecter ces substances, conformément aux recommandations formulées ailleurs dans le présent rapport.

Nous recommandons que l'ACSTA soit l'organisme gouvernemental responsable de la mise en évidence des technologies et des procédures nécessaires pour détecter les substances que les approches actuelles ne permettent pas de repérer facilement. Cette démarche s'inscrirait dans le cadre de sa responsabilité à l'égard de la gestion du cycle de vie de ses biens d'équipement, comme nous en ferons état plus loin dans le présent rapport.

2.8.3 Substances difficiles à détecter

Nous recommandons d'appliquer le contrôle des passagers aux exploitants des services aéronautiques à l'aéroport si l'ampleur de leurs opérations le justifie.

Recommandation 2.7

aéronautiques à l'aéroport en général sont trop nombreux pour leur permettre de continuer comme par le passé. Comme nous l'avons soutenu ailleurs dans le présent rapport, si le contrôle des passagers était étendu à ces deux groupes, l'ACSTA serait l'organisme opérationnel approprié pour surveiller les travaux dans le cadre de son rôle fondamental actuel. L'Administration pourrait imposer des normes nationales et un régime de formation s'il y a lieu et assurer la supervision des exploitants privés selon le principe du recouvrement des coûts.

2.8.2 Aviation générale et exploitants des services aéronautiques à l'aéroport

Le secteur de l'aviation générale (AG), en grande partie non réglementé du point de vue de la sûreté, peut s'avérer une cible pour les terroristes. Les exploitants des services aéronautiques à l'aéroport (FBO — Fixed-Base Operation) exploitent des vols d'avions nolisés et d'affaires aux aéroports. Dans leur cas, il y a tout lieu de croire que le personnel navigant et les passagers sont souvent connus et qu'ils ne nécessitent pas un contrôle multilivreau intégral. Toutefois, plusieurs mises en garde méritent d'être considérées. De nombreux petits transporteurs aériens commentent à offrir un service régulier comme solution de échange aux grandes sociétés aériennes qui exercent leurs activités à partir des aéroports principales. Le Comité a observé que ces opérations gagnent du terrain. À mesure que le nombre de passagers faisant appel à ces exploitants augmente, la menace aussi augmente.

Plusieurs des avions utilisés par les entreprises d'aviation générale ou les exploitants des services aéronautiques à l'aéroport sont très gros et transportent de grandes quantités de carburant. Les terroristes pourraient utiliser ces avions pour commettre des attentats-suicides ou répandre des armes chimiques ou biologiques. À cet égard, nous nous réjouissons que Transports Canada ait proposé en 2005 d'étendre les exigences de contrôle aux autres vols commerciaux.

Le débarquement à des aéroports désignés de passagers non soumis à un contrôle en provenance d'aéroports non désignés ou transportés par des FBO pose aussi des problèmes de sûreté. Cette situation se produit régulièrement dans le Nord du Canada. Les passagers et leurs bagages enregistrés transitant vers des vols réguliers devraient être soumis à un contrôle intégral si cela n'a pas été fait au point d'origine. Dans certains cas, les passagers des entreprises d'aviation générale ou des exploitants des services d'aéronautique à l'aéroport se mêlent aux passagers soumis à un contrôle dans la zone stérile ou l'aire de trafic d'un aéroport. On doit séparer physiquement ces deux catégories de passagers, mais cette règle n'est pas toujours observée rigoureusement aux petits aéroports. À un petit aéroport régional, on nous a fait savoir qu'une « ligne invisible » sépare les deux catégories de passagers.

Il faut examiner de plus près cette question et la réglementer. Nombre de petites entreprises d'aviation générale ne posent guère de risques pour la sûreté et elles trouveraient astreignante et coûteuse une réglementation gouvernementale plus stricte. Il y a aussi des problèmes logistiques quant à savoir où et par qui le contrôle serait effectué. Or, les questions et les risques entourant l'industrie de l'aviation générale et les exploitants des services

avant de charger les marchandises à un aéroport étranger. Cette exigence permet à l'ASFC de mettre au jour les menaces pesant sur la santé, la sécurité et la sûreté du Canada avant l'arrivée du fret et des avions de transport au Canada⁴⁹. Nous exhortons le gouvernement à se doter rapidement d'un programme similaire pour le fret aérien en partance du Canada.

Dans le budget de 2006, le gouvernement du Canada a donné suite à la promesse faite en 2004 dans la *Politique canadienne de sécurité nationale* et indiqué qu'il s'engageait à prendre des mesures dans le dossier du fret aérien :

« Il est par ailleurs possible de réduire les risques de sécurité du transport aérien, tout en favorisant le commerce à l'échelle nationale et internationale. À cette fin, le budget de 2006 affecte 26 millions de dollars sur deux ans à la conception d'une initiative en matière de sécurité du fret aérien et à la tenue d'essais pilotes. Ces travaux comprendront l'élaboration de mesures qui garantiront la sécurité du fret à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'évaluation de technologies de détection.⁵⁰ »

Transports Canada a élaboré une stratégie sur la sûreté du fret aérien. À l'heure actuelle, il mène une consultation auprès des intervenants et lance des programmes pilotes pour tester différentes approches. En outre, il collabore avec l'ASFC et d'autres partenaires pour assurer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement. Nous nous réjouissons de l'initiative gouvernementale visant à élaborer des mesures efficaces pour corriger cette lacune. Toutefois, compte tenu de la gravité du problème, le Comité se préoccupe au plus haut point du temps qu'il faudra pour mettre en œuvre des solutions efficaces. Le Canada doit faire davantage. Nous exhortons Transports Canada à déployer ses ressources pour mettre sur pied aussi rapidement que possible un régime de sûreté du fret aérien. L'ACSTA serait un organisme approprié pour superviser les aspects opérationnels de ce nouveau régime. Il pourrait s'agir notamment de valider les pratiques de contrôle des expéditeurs et d'effectuer tout contrôle restant des marchandises.

Nous tenons à souligner l'importance d'un programme certifiant le statut d'un expéditeur connu selon des normes déterminées et vérifiant, sur une base continue, si les expéditeurs connus respectent ces normes.

Recommandation 2.6

Nous recommandons que Transports Canada accélère les efforts qu'il déploie pour élaborer un programme de contrôle du fret aérien pour les fins de sûreté.

⁴⁹ <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/advance/menu-f.html>

⁵⁰ Budget 2006, Chapitre 3 — Améliorer la sécurité du fret et accélérer le traitement à la frontière.

navigant y prend place. Par exemple les grands services de messagerie ont des flottes d'avions destinés au transport de leurs propres marchandises. On peut aussi transporter du fret à bord de vols de passagers. Cette méthode de transport du fret est beaucoup plus courante au Canada. Environ 70 p. 100 du fret transporté au Canada est pris en charge à bord des vols de passagers⁴⁶. La menace que pose le fret aérien non contrôlé varie selon le type de transport. Les vols tout cargo présentent un risque moindre, car le nombre peu élevé d'employés à bord et la difficulté d'accéder au personnel à partir de la soute en font une cible relativement peu attrayante pour les terroristes. Cependant, comme il s'agit de gros avions transportant des réserves considérables de carburant, des terroristes pourraient s'emparer de leurs commandes pour commettre un attentat-suicide ou répandre des armes chimiques ou biologiques sur des cibles à forte densité de population. Au Canada, cette menace est toutefois moins grande que celle posée par le fret transporté à bord de vols de passagers.

D'autres pays sont rapidement passés à l'action pour remédier à cette lacune. Le Comité a été impressionné par le programme de contrôle du fret aérien déjà mis en place au Royaume-Uni, avec son processus de certification et de vérification des pratiques de sûreté des transporteurs connus, notamment l'inspection périodique de leurs installations.

Aux États-Unis, la Transportation Security Administration a récemment publié la Final Rule on Air Cargo Security Requirements⁴⁷. Cette règle définitive exigera le contrôle de tout le fret transporté à bord d'un avion de passagers exploité par un transporteur aérien national ou étranger. Elle établit aussi un système pour contrôler et inspecter le fret transporté dans les avions tout cargo, ou en assurer la sûreté dès que possible par d'autres moyens. Selon les estimations de l'Administration, la mise en œuvre de cette règle entraînera des coûts d'environ deux milliards de dollars américains sur dix ans. Soixante-quinze pour cent de ce montant sera affecté au contrôle des marchandises transportées à bord de vols de passagers, même s'il représente une proportion beaucoup plus faible du fret total aux États-Unis qu'au Canada⁴⁸. Cela indique clairement l'importance que les États-Unis accordent à la menace que le fret fait peser sur les vols de passagers.

Au pays, l'Agence des services frontaliers du Canada a mis en place en décembre 2005 le programme de l'Information préalable sur les expéditions commerciales, en vertu duquel tous les transporteurs aériens et les transitaires, s'il y a lieu, sont tenus de transmettre à l'ASFC par voie électronique les données sur le fret aérien

⁴⁶ Unité de l'Analyse économique, Transports Canada.

⁴⁷ États-Unis, Federal Register (26 mai 2006), Partie II, Department of Homeland Security, Transportation Security Administration, 49 CFR Parts 1520, 2540, 1542, et coll., *Air Cargo Security Requirements: Final Rule*.

⁴⁸ Selon un article publié récemment dans le *Globe and Mail* (15 août 2006), environ 25 p. 100 du fret aérien américain est transporté par des avions de passagers américains.

2.8 LACUNES ET FAILLES DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION

Les indications selon lesquelles il existe des lacunes et des failles dans notre système de sûreté aérienne figurent parmi les questions les plus importantes portées à notre attention au cours de notre examen. Bien que la plupart des risques associés avec l'aviation civile ont été ramenés à un niveau généralement acceptable, il reste des lacunes en matière de sûreté, qui rendent plus vulnérables aux attentats certains points du système global.

2.8.1 Fret aérien

Les opérations de fret aérien présentent une grave lacune en matière de sûreté, peut-être la plus importante qui ait été portée à notre attention. À l'heure actuelle, le fret aérien échappe en grande partie à tout contrôle, ce qui représente une grande faille du système. Tout contrôle réel de fret aérien par radioscopie ou par un autre appareil de détection est laissé à la discrétion des transporteurs aériens. Ce secteur représente actuellement 6,2 p. 100 de notre commerce avec les États-Unis et 21 p. 100 de celui avec d'autres pays. Le volume de fret transporté par avion devrait doubler au cours des 20 prochaines années par suite de l'accroissement du commerce avec l'Asie. Le transport de fret par avion entraîne des coûts élevés et la rapidité est essentielle. Le défi consiste à examiner les marchandises à délai de livraison critique assez rapidement pour éviter les retards. À l'heure actuelle, les sociétés aériennes ont recours à des transporteurs « connus » ou « de confiance ». Elles acceptent d'expédier les marchandises des transporteurs connus, mais celles des transporteurs inconnus sont assujetties à une retenue de 24 heures au minimum. L'ACSTA, qui n'a pas le mandat de contrôler les marchandises, a donné à son équipe de contrôle des directives selon lesquelles ses employés et ses appareils de contrôle ne doivent pas être utilisés à cette fin⁴⁵. Quoi qu'il en soit, la conception, la taille et la capacité des appareils actuels de l'ACSTA l'empêcheraient de contrôler un volume élevé de marchandises. Deux modes de transport différents sont employés pour le fret aérien, y compris le courrier. Les avions-cargos, qui servent exclusivement au transport de fret, ne transportent aucun passager. Seul le personnel

On nous a dit que dans certains petits aéroports, l'ACSTA a permis que ses appareils inutilisés servent à contrôler certaines marchandises à la demande des transporteurs. Bien que cette façon de procéder soit raisonnable, elle contrevient à la politique et n'a pas cours dans les grands aéroports.



⁴² Ibid., page 124
⁴³ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sûreté, *Manuel de sécurité du Canada*, édition 2005, page 145 à 147.

⁴⁴ Wheeler, ouvrage déjà cité, page ix

Nous recommandons qu'un Comité de sûreté de l'aéroport soit créé à chaque aéroport de catégorie 1 pour favoriser l'échange de renseignements et coordonner l'élaboration d'évaluations des menaces et des risques particuliers pesant sur l'aéroport.

Recommandation 2.5

des efforts concertés pour résoudre ce problème.

Comité de sûreté de l'aéroport serait une tribune où l'on pourrait déployer terroristes de tirer parti des points faibles de la sûreté aéroportuaire⁴⁴. Le superficielle ou d'infractions criminelles mineures peut permettre aux peuvent toutefois se chevaucher. D'après lui, à la base, une culture de sûreté signalé que le terrorisme et la criminalité sont des éléments distincts qui possible du crime organisé dans les aéroports⁴³. En Australie, M. Wheeler a judiciaires inadéquates visant les employés des aéroports et sur l'infiltration depuis plusieurs années l'attention sur le problème des vérifications Canada, le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sûreté attire nécessitent une vigilance du point de vue des menaces et des risques. Au des préoccupations aux grands aéroports canadiens qui, de l'avis du Comité, Il convient de mentionner que les activités criminelles suscitent également sûreté en s'appuyant sur ces évaluations.

l'évolution de la situation⁴². L'aéroport et l'ACSTA élaboreraient leur plan de l'on pourra réexaminer systématiquement pour prendre en compte de gestion des risques. Le but est d'élaborer un plan de sûreté conjoint que chevauchements dans les régimes de sûreté existants et à élaborer des plans terroristes qui pèsent sur chaque aéroport, à mettre au jour les lacunes et les MATRA vise à produire une évaluation précise d'actes criminels et MATRA) pour l'aéroport, fondée sur l'approche britannique. Le système menaces et des risques (Multi-Agency Threat and Risk Assessment — l'élaboration et la mise en œuvre d'une évaluation multi-agences des Un rôle clé du Comité de sûreté de l'aéroport consisterait à coordonner comité devrait tenir régulièrement des séances d'information et des réunions. chaque aéroport et de les communiquer au personnel de première ligne. Ce importants concernant les activités de maintien de l'ordre et de sûreté à serait chargé de recueillir, d'interpréter et de gérer les renseignements consultatif sur la sûreté de l'aéroport, le Comité de sûreté de l'aéroport d'incidents relatifs à la sûreté. Plus modeste et plus cible que le Groupe comité dirigerait les interventions d'urgence menées aux aéroports par suite de l'information appropriée au personnel de première ligne. En outre, ce

d'escalade et des locataires de l'aéroport. Aux aéroports de catégorie 2 ou autre, le groupe ne comprendrait que quelques membres. Le groupe consultatif serait chargé de la coordination et des consultations en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de sûreté de l'aéroport, que nous examinerons en détail au chapitre 4.

En plus de coordonner les opérations de sûreté habituelles, le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport planifierait et coordonnerait le programme de surveillance aéroportuaire. Il devrait se réunir au moins tous les trimestres, mais plus souvent si la situation l'exige.

Recommandation 2.4

Nous recommandons que chaque aéroport désigné mette sur pied un Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, chargé de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan de sûreté aéroportuaire et de mener les consultations connexes, de résoudre les problèmes de sûreté généraux, de promouvoir la sensibilisation à la sûreté et d'encourager une approche concertée à l'égard des questions de sûreté.

2.7.3 Comité de sûreté de l'aéroport

Par suite d'un avis du très honorable Sir John Wheeler⁴¹, les gouvernements d'Australie et du Royaume-Uni ont ordonné l'établissement d'un groupe de renseignement conjoint dédié à chaque aéroport important (équivalent des aéroports canadiens de catégorie 1). En raison de sa taille et de sa composition, le Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport, dont la création est recommandée ci-dessus, n'aurait pas la capacité d'échanger des éléments d'information secrets et de nature délicate. Dans le contexte canadien, nous proposons donc la création d'un **Comité de sûreté de l'aéroport** de haut niveau à chaque aéroport de catégorie 1 (et à certains aéroports de catégorie 2, sur la base d'une évaluation des risques). Ce comité regrouperait des représentants des principales organisations de sûreté et des services de police et les principaux utilisateurs des renseignements à chaque aéroport (notamment Transports Canada, l'ACSTA, la police locale, l'ASFC et, s'ils y sont présents, la GRC et le SCRS). Le directeur général de l'aéroport ou le responsable de la sûreté ou des opérations occupant le poste le plus élevé présiderait le comité et chaque membre aurait une cote de sécurité pour permettre l'échange d'information protégée.

Entre autres, le Comité de sûreté de l'aéroport faciliterait l'échange de renseignements sur la sûreté ou sur les services de police entre les principaux intervenants de la sûreté aéroportuaire, l'évaluation des menaces à la sûreté et des risques connexes, ainsi que la communication

⁴¹ Le très honorable Sir John Wheeler, deputy lieutenant, examen indépendant de la sûreté et des services de police dans les aéroports mené pour le gouvernement de l'Australie, septembre 2005.

l'aviation ou des arrangements analogues en vue de coordonner les activités de sûreté⁴⁰ ». Transports Canada, en tant qu'autorité nationale en matière de sûreté aérienne, coordonne à cette fin les activités nationales de sûreté aérienne des différentes entités participantes. Le Groupe consultatif sur la sûreté aérienne (GCSA), établi par Transports Canada en 2005, joue un rôle consultatif important au niveau national. Il réunit des participants du gouvernement et de l'industrie de l'aviation pour échanger sur les questions touchant les priorités de la politique, de la stratégie, de la réglementation et des programmes en matière de sûreté aérienne⁴⁰.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la responsabilité de la sûreté aérienne au niveau d'un aéroport est répartie entre plusieurs organisations, principalement l'exploitant de l'aéroport, Transports Canada, les transporteurs aériens, l'ACSTA et la police locale. Aux huit aéroports actifs désignés de catégorie I qui ont renforcé leurs exigences de sûreté, on observe aussi une présence accrue d'agents de la GRC qui s'occupent des questions de sûreté non aérienne. En outre, le SCRS a des bureaux dans certains aéroports internationaux.

En vertu du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, les aéroports doivent mettre sur pied un comité de sûreté; toutefois, la taille, le niveau de représentation et l'efficacité varient d'un comité existant à l'autre. Le Comité a conclu qu'une approche uniforme s'impose pour assurer l'échange systématique d'information et jeter une assise solide pour l'établissement de procédures et d'objectifs communs aux fins de la prévention des incidents relatifs à la sûreté aérienne et de l'intervention en pareil cas.

Nous nous sommes fixé comme objectif de veiller à ce que tous les intervenants qui s'occupent de la sûreté au sens large comprennent bien la place qui leur revient dans la sûreté aérienne et le rôle qu'ils jouent au sein de l'équipe. On n'insistera jamais trop sur l'importance de la communication et de l'échange d'information.

C'est pourquoi le Comité recommande de mettre sur pied un **Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport** à chaque aéroport désigné. Ce groupe consultatif serait présidé par le directeur de la sûreté aéroportuaire, ou le titulaire du poste équivalent, et il réunirait au minimum des représentants de Transports Canada, de l'ACSTA, de la police locale, de l'ASFC, des transporteurs aériens, des principales sociétés de services

⁴⁰ Le mandat du GCSA consiste à « fournir des renseignements aux intervenants au sujet des priorités et des initiatives liées à la politique, à la réglementation et aux programmes en matière de sûreté aérienne » et à « Recevoir des conseils de haut niveau de la part des intervenants relativement aux priorités liées à la politique, à la réglementation et aux programmes en matière de sûreté aérienne ». Ce groupe, sous la présidence du directeur général de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada, réunit des hauts représentants de Transports Canada, ainsi que des représentants de l'industrie canadienne de l'aviation, de l'ACSTA, des syndicats du secteur de l'aviation ainsi que des ministères et organismes fédéraux.

administrations aéroportuaires et les différents corps policiers ont fait ressortir le manque de clarté, d'uniformité et de coordination des activités de sûreté aérienne. Le rapport publié en 2005 par l'honorable Bob Rae, intitulé *Leçons à retenir*, fait état de problèmes similaires en 1985 concernant l'attente à la bombe contre le vol 182 d'Air India. Tous les intervenants ont intérêt à ce que l'on assure la sûreté des aéroports.

2.7.1 Programme de surveillance

Dans le cadre de l'approche multinationale, il est important de mobiliser tous les membres du milieu aéroportuaire dans une culture de la sûreté globale où tous les employés unissent leurs efforts en se faisant les yeux et les oreilles de la sûreté aérienne. On devrait même encourager des membres de la collectivité à l'extérieur de l'aéroport à participer. Un système efficace comprendrait un plan opérationnel intégré; une communication opportune et appropriée; une coopération opérationnelle; et une responsabilisation s'étendant à tous les niveaux du processus. Le Comité estime que les aéroports, quelle que soit leur envergure, (et à vrai dire toutes les organisations qui jouent un rôle dans la sûreté aérienne) devraient mettre en place un rigoureux programme de sensibilisation à la sûreté à l'intention de tout le personnel (essentiellement un programme de « surveillance de quartier » à l'échelle des aéroports). Il devrait s'agir de programmes d'intervention directe, orientés par les comités de sûreté aéroportuaire, permettant l'échange régulier des renseignements utiles avec le personnel de première ligne. L'évaluation des menaces dans ce contexte serait proactive et méthodique. Le Comité a été impressionné par le programme d'action pour la sûreté aéroportuaire *Watch* mis en œuvre à l'aéroport international de Halifax et il signale que les aéroports de plusieurs autres villes canadiennes, notamment Toronto, Calgary et Vancouver, se sont dotés d'un programme similaire de surveillance. La sûreté est vraiment l'affaire de tous.

Recommandation 2.3

Les aéroports, quelle que soit leur envergure, devraient mettre en place un programme rigoureux de sensibilisation à la sûreté (en quelque sorte un programme de surveillance pour la sûreté aéroportuaire) pour tout le personnel qui y travaille.

2.7.2 Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport

L'Annexe 17 de la Convention relative à l'aviation civile internationale exige que les États contractants établissent « un comité national de sûreté de

Le grand nombre d'intervenants qui jouent un rôle dans la sûreté aérienne, ainsi que les circonstances particulières et parfois dramatiques dans lesquelles ils évoluent, rendent nécessaires une structure et une procédure efficaces propres à permettre l'intégration des activités de sûreté. Les discussions avec les

2.7 COORDINATION DE LA SÛRETÉ

Il faut aussi examiner l'échange de renseignements au-delà de l'ACSTA. Dans de nombreux cas, les renseignements sur les menaces donnant matière à une intervention empiètent directement sur les responsabilités des administrations aéroportuaires et des transporteurs aériens. Par exemple les menaces visant des avions ou des vols précis exigent une intervention immédiate des transporteurs. Celles visant le périmètre ou les installations d'un aéroport exigent une intervention immédiate des aéroports. En outre, il y a beaucoup à dire pour faire en sorte que ces acteurs participent davantage au cycle global des changements dans le contexte des menaces, au lieu de les laisser adopter une démarche réactive au dernier moment lorsqu'une menace devient imminente. Dans le cadre des consultations menées par le Comité, plusieurs aéroports se sont plaints de ne pas avoir été informés d'incidents critiques influant directement sur leurs opérations. Pour favoriser l'efficacité des interventions d'urgence, il est essentiel que tous les intervenants de première ligne aient accès aux renseignements et soient avertis des menaces. Nous soulignons l'importance d'intégrer le rôle de tous les intervenants de façon aussi transparente et concertée que possible.

2.6.3 Des rapports plus vastes

Transports Canada devrait veiller à ce que l'ACSTA continue de recevoir toute l'information et tous les renseignements dont elle a besoin aux niveaux national et local pour s'acquitter de ses fonctions, notamment avoir accès en temps opportun à l'information et aux renseignements donnant matière à une intervention les meilleurs qui soient, provenant de toutes les sources, sur les explosifs, les armes et les techniques de dissimulation.

Recommandation 2.2

Nous estimons que l'ACSTA reçoit les renseignements dont elle a besoin, mais nous constatons son insatisfaction à cet égard et préconisons une coopération plus étroite entre Transports Canada et l'Administration pour ce qui est de l'échange de renseignements utiles pour le mandat de l'ACSTA.

personnel de première ligne. Nous avons été impressionnés par les commentaires d'un haut représentant de la Transportation Security Administration à Washington, dont le travail l'oblige à être constamment en contact avec les organismes de renseignement américains. Il a signalé avoir reçu des plaintes similaires d'agents de contrôle et d'aéroports qui déploiraient le manque de renseignements; toutefois, en examinant les procédures en place pour réagir aux renseignements ou à l'information, il a constaté que le message était de toute évidence communiqué, même s'il n'était pas toujours qualifié de « renseignement secret ». Nous estimons que la situation pourrait être similaire au Canada en ce qui concerne la communication des renseignements tactiques et donnant matière à une intervention jusqu'aux premières lignes. Les renseignements stratégiques sont décrits par l'ACSTA comme étant le type de renseignements nécessaires pour mieux comprendre tous les aspects de la menace terroriste, notamment les facteurs de motivation, les fondements idéologiques, les grands objectifs, le financement, le *modus operandi* et la base de soutien opérationnel.

L'évaluation des menaces stratégiques concernant le terrorisme incombe, en tout premier lieu, au SCRS, à la GRC et aux autres producteurs de renseignements, en particulier le CIEM, qui puise à toutes les sources pour analyser et intégrer les renseignements sur le terrorisme. Dans une certaine mesure, l'ACSTA produit des renseignements tactiques, mais elle reconnaît être principalement un consommateur de renseignements. L'ACSTA a manifesté le désir de s'engager au CIEM avec Transports Canada et les autres intervenants. Comme il s'agit principalement d'un consommateur plutôt qu'un producteur de renseignements, la participation de l'ACSTA n'apporterait à notre avis aucun avantage au CIEM ni au milieu du renseignement stratégique.

Par ailleurs, l'ACSTA a participé à des conférences internationales sur le terrorisme et la sûreté aérienne et mené des consultations auprès de spécialistes du terrorisme et de la lutte antiterrorisme. Bien que la volonté de mieux connaître ces questions soit admirable, on doit garder à l'esprit que Transports Canada est l'autorité nationale désignée en matière de sûreté aérienne au Canada sous le régime de l'OACI et que, pour les besoins de la diffusion de renseignements stratégiques sur le terrorisme, ce ministère demeure l'intermédiaire approprié pour le CIEM en tant qu'analyste intégré auprès de l'ACSTA, qui utilise ces renseignements.

Transports Canada est le maillon le plus important de la chaîne du renseignement sur la sûreté aérienne. Il lui incombe de communiquer à l'ACSTA tous les types de renseignements susceptibles de lui être utiles pour renforcer sa capacité à exécuter efficacement les tâches prévues par son mandat. Le Ministère est également le destinataire approprié de tout renseignement tactique recueilli par l'ACSTA dans l'exécution de ses



du genre contre Air India par des extrémistes sikhs était connue en 1985, mais elle n'a pas permis de déclencher aux points de contrôle des passagers et des bagages les mesures de sûreté aptes à empêcher les attentats mortels qui ont eu lieu. De toute évidence, il y a de l'intérêt des voyageurs et de la sûreté nationale que les renseignements donnant matière à une intervention soient communiqués à ceux qui peuvent passer à l'action. Dans le cas de tels renseignements concernant une menace possible selon laquelle un engin explosif improvisé serait mis en place dans des bagages enregistrés à bord d'un vol précis, l'ACSTA devrait les connaître et serait en mesure de prendre des mesures de précaution. Toutefois, dans le cas des menaces associées avec certains particuliers ou organisations, on ne sait pas exactement comment les renseignements pourraient « donner matière à une intervention » des agents de contrôle de l'ACSTA.

À l'heure actuelle, le personnel de première ligne de l'ACSTA ne vérifie pas les pièces d'identité des passagers et les agents de contrôle n'ont aucun moyen d'identifier les passagers dangereux, contrairement aux objets dangereux qu'ils peuvent transporter sur eux ou dans leurs bagages. Certains exploitants de sociétés aériennes ont recommandé au Comité que cette tâche soit confiée à l'ACSTA.

Les renseignements tactiques, c'est-à-dire ceux qui portent sur une question particulière, représentent la deuxième catégorie déterminée par l'ACSTA. Il pourrait s'agir de renseignements sur de nouveaux types d'engins explosifs improvisés ou de nouvelles méthodes pour dissimuler des armes. À cet égard, l'argument de l'ACSTA en faveur d'un plein accès aux meilleurs renseignements connus est très solide. L'Administration a besoin de ce type de renseignements, le plus à jour possible, pour assurer le contrôle des passagers et des bagages. Toutefois, nous n'avons guère trouvé de données montrant que l'ACSTA ne recevait pas les renseignements tactiques, et ce, sous une forme aussi à jour que requis. Le fait que l'ACSTA souhaite avoir accès à des renseignements sur des menaces visant d'autres systèmes de transport a suscité des problèmes à l'occasion. Cependant, en ce qui a trait aux renseignements tactiques sur des menaces visant l'aviation, nous estimons que l'ACSTA reçoit maintenant l'information nécessaire pour faire son travail. Lorsque les autorités britanniques ont mis au jour en août 2006 le presumed complot terroriste visant à faire exploser une bombe simultanément dans plusieurs avions, les services du renseignement canadiens ont été rapidement mis au courant et l'ACSTA en a été informée afin de lui permettre de prendre des dispositions sans délai pour interdire les liquides et les gels dans les bagages de cabine.

Le Comité a observé une certaine discordance entre les plaintes générales qu'il a reçues concernant le manque de renseignements fournis et les données réelles témoignant de la communication de renseignements sur la sûreté aérienne au

L'ACSTA a clairement fait connaître son insatisfaction en ce qui a trait à son accès à des renseignements qu'elle considère comme essentiels à ses activités. Nous avons examiné minutieusement le cas de l'ACSTA. Dans ses discussions avec le Comité, l'ACSTA a souligné que les renseignements constituent un outil nécessaire et un type particulier d'information dont elle a besoin pour tracer un portrait plus précis des éléments qui se trouvent sur son écran radar. L'ACSTA a souligné que les renseignements l'aident à prendre les décisions stratégiques rapides essentielles à sa mission et qu'ils renforcent sa capacité d'intervenir efficacement face aux menaces terroristes et aux préoccupations de sûreté. D'après l'ACSTA, en intégrant pleinement les renseignements dans son approche de gestion des risques en matière de sûreté, elle est mieux en mesure d'évaluer les faillites et d'établir l'ordre de priorité pour l'affectation des ressources avec comme résultat global l'accroissement de son efficacité.

L'ACSTA a souligné au Comité qu'elle est un consommateur de renseignements et qu'elle ne se livre à aucune activité secrète de collecte de renseignements. Elle s'en remet à ses partenaires en matière de sûreté pour lui fournir des données opportunes, exactes et orientées vers les services dont elle a besoin pour gérer ses activités au jour le jour et planifier sa politique stratégique à long terme. L'ACSTA estime qu'elle doit avoir accès à des renseignements pour aider ses agents de contrôle de première ligne à faire un travail plus efficace et plus sûr. L'ACSTA est consciente qu'il y a souvent des limites institutionnelles à l'échange d'information et de renseignements. Elle s'est toutefois dite convaincue de l'importance de rendre accessibles les renseignements, faisant valoir que les avantages liés à l'échange de renseignements l'emportent sur les risques.

L'axe de communication officiel des renseignements à l'ACSTA passe par la Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada. En vertu d'un accord d'échange réciproque, un employé de l'ACSTA a récemment travaillé dans le secteur du renseignement à Transports Canada pendant six mois et vice-versa. Nous appuyons ces initiatives et encourageons d'autres échanges propres à améliorer la communication sur les questions du renseignement.

L'ACSTA a mentionné avoir besoin de trois types de renseignements : dominant matière à une intervention, tactiques (c'est-à-dire portant sur une question particulière) et stratégiques. Les renseignements donnant matière à une intervention sont des éléments d'information sur une menace qui exige une intervention immédiate. Il pourrait s'agir de renseignements concernant une menace contre une société aérienne nationale ou un vol particulier. Par exemple une menace



gouvernement les reçoivent — par exemple les circuits par lesquels l'ACSTA reçoit les évaluations des menaces à la sûreté par l'intermédiaire de Transports Canada, qui sont fondées sur les rapports du CIEM et du SCRS. Dans ce circuit vertical, les renseignements sont filtrés. L'information concernant les sources est gardée secrète par l'organisme d'origine, qui est le mieux placé pour vérifier la fiabilité et protéger l'identité de la source. L'information concernant les méthodes de fonctionnement est généralement protégée. Les agents n'ont pas accès à l'information protégée s'ils ne possèdent pas la cote de sécurité de niveau approprié. Cette situation pourrait poser problème : dans les faits, la décision de ne pas divulguer un renseignement à un destinataire définit les besoins du destinataire en matière de renseignements. Toutefois, ce dernier est incapable d'évaluer la mesure dans laquelle ses besoins sont comblés ou non. Le CIEM s'efforce de résoudre le problème en mettant les renseignements protégés sous une forme utilisable à la disposition des fonctionnaires qui n'ont peut-être pas la cote de sécurité voulue, mais qui ont besoin de renseignements donnant matière à une intervention pour s'acquitter de leurs obligations.

Les renseignements partagés entre les organismes nationaux et internationaux sont souvent accompagnés d'une mise en garde indiquant qu'ils ne devraient pas être communiqués à d'autres ou qu'ils devraient l'être uniquement dans des conditions soigneusement précisées. Il est essentiel de respecter ces mises en garde pour assurer la circulation continue des renseignements. Par exemple si un organisme canadien reçoit d'une source étrangère des renseignements accompagnés d'une mise en garde et de restrictions concernant leur diffusion ultérieure, le défaut de s'y conformer pourrait faire en sorte que l'organisme canadien perdrait à l'avenir l'accès à de précieux renseignements d'origine étrangère.

Néanmoins, le nouveau contexte des menaces exige que les intervenants de premier plan obtiennent en temps réel des renseignements stratégiques et dominant matière à une intervention qui permettent de prévoir et de prévenir les attentats. Une interactivité et un échange d'information accrus s'imposent entre les partenaires et les intervenants de Transports Canada, de même certainement qu'une intensification des ententes d'échange existantes. Cela peut entraîner un changement important aux approches actuelles concernant l'échange de renseignements à Transports Canada. Comme certains l'ont dit, il est urgent de passer de l'ancien principe du « besoin de connaître » à un nouveau principe du « besoin d'échanger ». La nécessité d'obtenir davantage d'information doit être en équilibre avec les exigences liées à la protection des renseignements et au respect des mises en garde connexes.

(d) les activités qui, par des actions cachées et illécites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

Le cycle du renseignement aide à comprendre l'utilisation des renseignements par les gouvernements : le processus par lequel l'information est acquise, convertie en renseignements et mise à la disposition des artisans de la politique et des autorités décisionnelles. Ce cycle comprend cinq étapes distinctes mais interliées : l'orientation donnée par le gouvernement, la planification, la collecte, l'analyse et la diffusion. Selon le lien qui existe entre eux et le cycle du renseignement, on peut considérer les ministères et organismes gouvernementaux principalement comme des producteurs ou des consommateurs de renseignements. Cette distinction n'est pas rigoureuse — certains producteurs sont aussi des consommateurs de renseignements provenant d'autres organismes et gouvernements, et les consommateurs peuvent à l'occasion retransmettre aux producteurs des éléments

d'information utiles —, mais elle n'en est pas moins importante. Lorsque nous examinons le rôle du renseignement sur la sûreté dans le secteur de l'aviation, la distinction entre les producteurs et les consommateurs est essentielle, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir les axes appropriés pour la communication et la diffusion des renseignements et de définir le « besoin de connaître ».

Dans la foulée du 11 septembre, le gouvernement du Canada a mis l'accent sur l'intégration des opérations de renseignement et l'échange accru de renseignements. L'intégration est à la fois horizontale et verticale, entre producteurs et consommateurs.

Le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM), mentionné précédemment dans le présent chapitre, est un exemple d'intégration horizontale. Ce centre fait partie du SCRS, mais il fait appel à un éventail de sources et dessert le milieu du renseignement en général grâce à ses évaluations des menaces à la sûreté, en particulier concernant le terrorisme. La Direction générale de la sûreté et des préparatifs d'urgence de Transports Canada est représentée au sein du CIEM, dont elle transmet les évaluations à d'autres intervenants du milieu des transports, notamment l'ACSTA, quand elle le juge approprié.

L'intégration verticale est illustrée dans les circuits institutionnalisés par lesquels les nombreux consommateurs de renseignements au sein du

³⁸ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R., 1985, ch. C-23, art. 2.

- a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;

la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*³⁸ :
sécurité porte sur des menaces envers la sûreté nationale, définies comme suit dans ou d'organisations par des moyens humains ou techniques. Le renseignement de l'« espionnage » — c'est-à-dire l'obtention de renseignements confidentiels d'États groupes terroristes, par des moyens généralement considérés comme de États étrangers ou des intervenants autres que les États, par exemple les renseignements peut englober l'acquisition d'information protégée par des un examen par des personnes de l'extérieur. Par conséquent, le service du avec l'acquisition d'information gardée secrète — c'est-à-dire protégée contre que fonction spécialisée au sein du gouvernement est généralement associée renseignements provient de sources ouvertes, mais le renseignement en tant Nous sommes à l'« ère de l'information » et une proportion croissante de gouvernement du Canada.

tout d'abord brièvement le rôle actuel des renseignements au sein du place qu'ils occupent au sein de la structure gouvernementale. Nous présentons concernant la nature des renseignements, les façons dont ils sont utilisés et la secret. C'est pourquoi on ne peut s'étonner qu'il y ait une certaine confusion Le service de renseignement est un mécanisme traditionnellement entouré de 2.6.1 La fonction du renseignement au sein du gouvernement du Canada

administrations aéroportuaires et aux transporteurs aériens. Certains ont fait valoir que l'on n'a pas communiqué assez de renseignements au personnel de première ligne pour permettre des interventions pleinement efficaces par suite des menaces à la sûreté. D'autres ont soutenu que les renseignements fournis étaient complets et adéquats. Selon d'autres encore, l'accès aux renseignements est adéquat à l'heure actuelle, mais il faudrait l'améliorer à l'avenir pour surmonter les nombreuses difficultés inhérentes à la menace terroriste en pleine évolution.

demandé à des ramasseurs de coques travaillant à proximité d'assurer une surveillance pour épauler le personnel de sécurité de l'aéroport.

Malgré l'attente à la bombe contre le vol 182 d'Air India il y a plus de 20 ans et compte tenu qu'il n'y a eu aucun attentat terroriste contre l'aviation canadienne après le 11 septembre, nous doutons que la population du Canada soit prête à investir les ressources voulues ou à renoncer à la protection de la vie privée et aux libertés civiles dans la mesure où l'exigerait l'adoption d'un régime de sûreté multiminivau intégral similaire à celui d'Israël. Il est improbable qu'une évaluation objective des risques de menace pour les aéroports et les vols canadiens indique qu'une approche similaire à celle d'Israël puisse être justifiée à l'heure actuelle, en particulier si l'on prend en compte les coûts qui en découleraient.³⁷

(Je la dit, le Canada peut en tirer une leçon : dans la mesure du possible, les niveaux de sûreté multiples sont souhaitables. Le concept de la sûreté multiminivau présente certainement des avantages appréciables. Il crée une redondance, de sorte que si un niveau échoue, d'autres peuvent entrer en jeu, et favorise une capacité d'adaptation et de rétablissement face aux menaces et aux défis. En outre, les couches multiples répondent au facteur de l'« inconnu inconnu » dans les menaces pesant sur l'aviation, dans la mesure où différents niveaux réagissent à différentes menaces éventuelles.

Dans le cadre de nos consultations publiques, quelques intervenants ont laissé entendre que certains niveaux de sûreté aux aéroports canadiens n'étaient pas nécessaires ou non justifiés par une analyse des risques et que l'on pourrait les éliminer pour concentrer les ressources sur les menaces à risque élevé. Il y a des cas où ces suggestions sont justifiées et nous formulons ci-après des recommandations particulières en ce sens. Toutefois, de façon générale, nous hésitons à recommander l'abolition de niveaux de sûreté existants, à moins que l'on puisse démontrer la pertinence de cette mesure. Le principe des niveaux multiples et de la redondance est approprié et il devrait être maintenu en parallèle avec la prise de décisions axée sur les risques. Ces deux éléments sont requis pour maintenir un niveau de sûreté acceptable.

2.6 RENSEIGNEMENT

Les intervenants du domaine de l'aviation et de la sûreté ont exprimé des points de vue variés, et souvent contradictoires, concernant la communication opportune de renseignements et d'évaluations des menaces à l'ACSTA, aux

³⁷ La nouvelle aéroport Ben Gurion existe depuis seulement deux ans. Les autorités israéliennes ont été en mesure d'insister pour que les concepteurs « intègrent » la sûreté à chaque étape de la planification et de la construction. On a ainsi obtenu une architecture de sûreté extrêmement impressionnante. Pour en arriver à un résultat comparable au Canada, il faudrait reprendre la conception et la construction de tous les grands aéroports.

différentes autorités, investies chacune de responsabilités particulières en matière de sûreté, auxquelles peuvent être soumis les passagers et leurs bagages : renseignements préalables; opérations de sûreté spéciales; exploitants d'aéroports; transporteurs aériens; ACSTA; service de police ayant juridiction à l'aéroport; et agents de protection des aéronefs de la GRC. Un autre aspect des niveaux multiples fait intervenir les points de contrôle ou enceintes de sûreté : comptoirs de billetterie des sociétés aériennes; files de contrôle préembarquement et de contrôle des bagages enregistrés; contrôle des non-passagers; portes d'embarquement; portes renforcées du poste de pilotage, etc. Certains intervenants ont mentionné que le modèle multinationnel fait simplement de nécessité vertu. Le système canadien a évolué pour prévoir une série de réactions aux attaques ou aux menaces. Les terroristes ont commencé par détourner les avions, pour ensuite faire un attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India, s'emparer des commandes d'avions pour s'en servir comme armes le 11 septembre 2001 et, plus récemment, fomenter le complot terroriste présumé d'août 2006 à l'aéroport Heathrow. Chaque menace a entraîné un ensemble particulier de d'interventions, qui continuent de faire partie d'un système cumulatif. Ces éléments forment les « niveaux » de sûreté, mais leur conception ne semble pas donner lieu à un système cohérent. Cette fois encore, le gouvernement du Canada a adopté une démarche réactive et non proactive. Il est également à craindre que la présence de nombreux niveaux de sûreté n'entraîne un manque de responsabilisation.

Les tenants d'une approche multinationale citent Israël comme modèle. L'aéroport international Ben Gurion, à l'extérieur de Tel Aviv, comporte des cercles concentriques de sûreté, commençant par l'inspection des véhicules et l'utilisation de chiens renifleurs aux points de contrôle à l'entrée de la route menant à l'aéroport; deux cercles de périmètre de sûreté soumis à une surveillance de haute technologie; le profilage du comportement des passagers à l'entrée de l'aéroport et le tri en trois grands axes selon l'évaluation des risques; une surveillance armée du complexe entier; et ainsi de suite.

Le modèle israélien — en quelque sorte un exemple idéal en matière de sûreté aérienne — ne pourrait peut-être pas être reproduit dans le contexte canadien, qui est fort différent. La société israélienne vit depuis nombre d'années dans un contexte où les menaces ont une ampleur que l'on ne peut pratiquement pas imaginer d'après les normes canadiennes. C'est pourquoi les Israéliens ont accepté des mécanismes de contrôle de sécurité habituels qui ne seraient pas acceptables au Canada.

L'aéroport Logan de Boston, d'où avaient décollé les deux avions qui ont fracassé les deux tours jumelles le 11 septembre 2001, a depuis adopté certains éléments de sûreté multinationaux similaires à ceux en place à Israël. Cet aéroport n'a pas ménagé ses efforts pour réagir aux graves lacunes de son régime de sûreté révélées ce jour-là. Les autorités ont élaboré une défense multinationale de leur installation, instaurée des interviews informelles auprès des passagers et même

Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Cinquième rapport : Le Mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens* (janvier 2003); Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Manuel de sécurité du Canada*, édition 2005 : Le point sur les problèmes de sécurité à la recherche de solutions (décembre 2004).

Leurs attentats échappent aux contrôles de sûreté en place. Bref, il y a tout lieu de croire que la prochaine menace terroriste sera un « inconnu inconnu ». La capacité de renseignement aux fins de l'évaluation des menaces s'en trouvera grandement sollicitée.

Nous savons par ailleurs que l'approche axée sur les risques adoptée pour la politique de sûreté suscite des critiques selon lesquelles elle offre une façon de s'esquiver ou une excuse pour l'inaction. Des membres du Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité ont dit douter qu'une approche axée sur les risques soit une solution appropriée pour ce qu'il considère comme de graves lacunes en matière de sûreté³⁶. Nous ne sommes pas partialement d'accord avec cette façon de voir. L'argument du Comité sénatorial est valable si l'évaluation des risques est effectuée de façon superficielle ou utilisée à posteriori pour rationaliser l'inaction. Toutefois, les ressources gouvernementales ne sont pas illimitées; la sûreté n'est pas la seule priorité stratégique à laquelle s'attend la population canadienne; et toutes les menaces à la sûreté n'ont pas la même ampleur et la même urgence. C'est pourquoi il est important d'évaluer minutieusement les risques et de déployer les ressources en conséquence.

À notre avis, tout système de sûreté aérienne doit reposer sur une approche axée sur les risques, comme le SCST, et nous formulerons une recommandation en ce sens plus loin dans le présent rapport. Toutefois, il est important que l'évaluation des risques soit fondée sur des données probantes et sur le niveau de renseignements approprié. Nous nous réjouissons que le gouvernement du Canada se soit engagé à adopter une approche axée sur les risques, mais nous aimerions disposer de preuves plus substantielles montrant que cet engagement est appuyé par un suivi efficace et opportun assuré par l'ACSTA et, en particulier, par Transports Canada.

2.5.2 Sûreté multiniveau

L'autre terme que nous avons entendu le plus souvent pour décrire le système canadien de sûreté aérienne est « multiniveau ». Il s'agit d'un concept relativement simple : la sûreté touchant les aéroports et les aéronefs est « multiniveau », de sorte que si un terroriste en puissance franchit un niveau, les autres niveaux feront obstacle. Le contrôle des bagages enregistrés est un exemple de sûreté multniveau, car les bagages peuvent être soumis à cinq niveaux de contrôle de plus en plus intrusifs jusqu'au niveau 5, où on somme le passager d'assister à l'ouverture de ses bagages pour une fouille manuelle. Une autre façon de décrire la multiplicité des niveaux consiste à délimiter les

Transports Canada et l'ACSTA parlent tous les deux d'adopter une approche fondée sur un système de gestion de la sûreté (SGSu)³⁴, similaire au Système de gestion de la sécurité (SGS) en voie d'être mis en place pour le transport aérien, maritime et ferroviaire³⁵. Le SGS repose sur un cadre réglementaire moins prescriptif et plus axé sur les résultats aux fins de la sécurité; ceux qui préconisent un SGS privilégient également un cadre réglementaire d'avantage axé sur les résultats en matière de sûreté. Le SGSu est certainement un objectif de gestion valable et nous l'examinons de manière plus approfondie dans le présent rapport.

Toutefois, il convient de signaler qu'il est plus facile d'avoir confiance dans les mesures qui sont prises pour contrer les menaces à la sécurité que celles que l'on élabore pour contrer les menaces à la sûreté. Pour reprendre les mots souvent cités de l'ancien secrétaire à la défense des États-Unis, Donald Rumsfeld, il y a d'une part les « inconnus connus », qui touchent à la sûreté, et d'autre part les « inconnus inconnus », qui touchent à la sécurité. Les « inconnus connus » sont les menaces de nature maligne qui découlent d'éléments mesurables tels que les problèmes de conception, le stress environnemental, l'erreur humaine, etc. Les « inconnus inconnus » sont les menaces voulues — malveillantes, d'origine humaine, et leurs auteurs les élaborent de manière à éviter la détection et la prévention.

Les intervenants responsables du maintien de la sûreté qui réagissent aux menaces malveillantes sont souvent vulnérables à l'erreur humaine. Il arrive fréquemment que l'on sous-estime la menace avant qu'elle se matérialise. L'ampleur des erreurs commises par les organisations et les particuliers — erreurs qui ont conduit à l'attentat à la bombe meurtrier contre le vol 182 d'Air India — a été révélée uniquement après coup.

Une fois qu'une menace malveillante s'est concrétisée, l'erreur humaine entre en jeu de différentes façons. Dans le domaine de la planification de la sûreté, on observe une tendance naturelle à concentrer l'attention sur les menaces passées, et par conséquent connues — pour adopter ainsi une approche réactive plutôt que proactive. Bien que les mesures prises par suite de l'attentat contre Air India, des événements du 11 septembre et du récent complot présumé mis au jour à l'aéroport Heathrow constituent des ripostes appropriées à des menaces précises, nous devons nous attendre à ce que les terroristes s'efforcent de trouver de nouvelles méthodes afin que

³⁴ Selon la définition retenue par l'ACSTA, le Système de gestion de la sûreté (SGSu) est une « façon méthodique de fixer les objectifs annuels en matière de sûreté, de clarifier les rôles et les responsabilités d'une organisation et ainsi que de mesurer et d'évaluer le rendement en permanence ». (Rapport annuel 2005)

³⁵ Selon Transports Canada, le SGS constitue un « processus systématique, explicite et global de gestion des risques inhérents à la sécurité » qui prévoit « l'établissement d'objectifs, la planification et la mesure du rendement ». (Transports Canada, *Introduction aux systèmes de gestion de la sécurité* (TP 13739))

attribuer en fonction des risques évalués. Dans certains cas, les mesures administratives et politiques n'ont pas la légitimité voulue pour être acceptées³⁰. Il faut prendre des mesures de sûreté proportionnées aux risques. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'OACI prescrit une approche axée sur les risques pour les États membres qui appliquent des mesures de sûreté internationale pour leurs vols intérieurs. On devrait « dans la mesure du possible » appliquer ces mesures « sur la base d'une évaluation des risques effectuée par les autorités nationales pertinentes³¹ ». La vérificatrice générale insiste également sur l'importance d'adopter une approche axée sur les risques et explore le fait que « le Ministère n'a pas entièrement mis en œuvre un cadre officiel de gestion du risque³² ». Dans ses présentations au Comité, l'ACSTA a mentionné que son concept de contrôle de sécurité est axé sur les risques. On s'entend généralement pour dire que la sûreté absolue est un objectif illusoire; il faut établir les priorités et ce, en fonction de l'évaluation du niveau relatif de risques.

Dans le cadre de nos consultations, de nombreux intervenants ont vanté l'évaluation des risques, qu'ils considèrent comme la méthode la plus appropriée pour appliquer les mesures de sûreté, souvent dans un contexte où on recommande une approche davantage axée sur les risques pour les opérations de contrôle gérées par l'ACSTA. Par exemple un grand nombre d'intervenants ont préconisé une approche du contrôle mettant l'accent sur les passagers à risque élevé plutôt que sur les objets transportés par tous les passagers. Selon eux, la grande majorité des voyageurs ne présentent aucune menace pour la sûreté et, moyennant des renseignements personnels appropriés et un examen approfondi de leurs antécédents, ces voyageurs pourraient bénéficier d'un mécanisme de contrôle simplifié, par exemple un programme d'enregistrement des voyageurs.

Dans la mesure où l'évaluation quantitative des risques³³ est réalisable, elle doit reposer sur des données qui inspirent confiance, mais il faut se demander dans quelle mesure cette confiance est justifiée. L'évaluation des risques doit respecter des normes de précision très rigoureuses lorsque la marge d'erreur est aussi étroite.

Il n'est pas inhabituel que l'on constate que, tout en ayant la capacité juridique de prendre des mesures de sûreté vigoureuses, le gouvernement puisse en pratique être limité par des considérations culturelles et ethniques ou ne pas avoir les ressources politiques voulues pour passer à l'action. Par exemple de nouveaux appareils de contrôle perfectionnés qui produisent une image « nue » des passagers laisse indubitablement entrevoir une sûreté amoéliorée. Mais les préoccupations concernant l'atteinte à la vie privée et la résistance prévue de la population ont freiné l'intérêt des autorités pour l'achat de ce type d'appareil.

³¹ Annexe 17, 8^e édition (avril 2006) 2.2.2.

³² Rapport de la vérificatrice générale, *La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme — Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile*, avril 2005.

³³ Nous nous réjouissons que Transports Canada ait mené au moins un exercice au cours duquel les menaces pesant sur l'aviation ont été évaluées en fonction des risques, mesurées quantitativement et classées par ordre d'importance. Nous signalons également que des exercices supplémentaires s'imposent dans cette optique.



²⁹ Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *L'état de préparation du Canada sur les risques de la sécurité et de la défense*, Cinquième rapport (février 2002), recommandation n° 13, *Manuel de sûreté de l'aviation*, Troisième rapport (décembre 2004), pages 165 et 166. Voir aussi « The holes that remain in our airline security », *The Globe & Mail*, 12 août 2006.

Les risques sont fonction de la probabilité et de la possibilité de la menace, ainsi que de la vulnérabilité de la cible et de l'incidence sur cette dernière. Les ressources, humaines et financières, ne sont pas illimitées et on doit les

2.5.1 Sûreté axée sur les risques

Deux termes sont souvent employés pour décrire le système canadien de sûreté aérienne : axé sur les risques et multiniveau. Ces concepts, qui aident à comprendre la nature de notre système de sûreté, offrent des normes aux fins d'émulation, mais ils peuvent aussi induire en erreur si on ne les saisi pas bien.

2.5 RISQUES ET NIVEAUX : VISION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE

Nous recommandons que le ministre des Transports demeure responsable de la sûreté aérienne.

Recommandation 2.1

Entre autres options, notre comité s'est demandé si la responsabilité de la sûreté du transport aérien au Canada devrait relever du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui a été créé après les événements du 11 septembre. Le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité a d'ailleurs formulé une recommandation en ce sens²⁹. Toutefois, les parties intéressées et les intervenants que nous avons consultés en public ou en privé et les présentations que nous avons reçues n'appuyaient guère cette idée et faisaient très peu valoir des arguments convaincants à cet égard. Il semble y avoir consensus sur le fait que Transports Canada, compte tenu de son vaste mandat visant le secteur des transports dans son ensemble, constitue l'autorité la plus appropriée pour la sûreté aérienne, car elle permet une meilleure intégration de la sûreté avec la politique des transports en général. Comme la nécessité d'intégrer davantage la sûreté dans l'ensemble du secteur de l'aviation constitue l'un des principaux thèmes du présent rapport, nous estimons que Transports Canada devrait demeurer responsable de la sûreté aérienne, de même que de tous les aspects connexes de l'aviation.

programmes d'immigration et de douanes ou d'accise pour les passagers qui arrivent au Canada. Par ailleurs, l'ASFC utilise l'information préalable sur les voyageurs afin d'identifier les voyageurs à risque élevé avant leur arrivée au Canada et elle détient et extrade les personnes qui posent une menace. L'ASFC élabore actuellement des programmes de préautorisation comme CANPASS et EXPRES, ainsi que NEXUS conjointement avec la U.S. Customs and Border Protection, pour simplifier le passage à la frontière des voyageurs à faible risque qui ont accepté de se soumettre à une vérification de leurs antécédents. Des postes de déclaration à l'aéroport de CANPASS sont maintenant en activité à plusieurs aéroports du pays.

Les locataires des aéroports, par exemple les traiteurs, les manutentionnaires de fret, les détaillants et les exploitants des services aéronautiques à l'aéroport, doivent s'assurer que leurs installations comportent une enceinte de sûreté restreignant l'accès aux zones réglementées de l'aéroport. Ils doivent également veiller à ce que toute personne entrant dans la zone réglementée y soit dûment autorisée et que tous les biens quittant leurs propres locaux puissent être introduits dans la zone réglementée sans porter atteinte à la sûreté.

Les participants à nos nombreuses consultations publiques et réunions bilatérales étaient presque unanimes à affirmer que l'on devrait maintenir pratiquement comme telle la division actuelle des responsabilités pour la sûreté aérienne. Toutefois, nous avons appris que les axes de responsabilité précis entre les différents intervenants ne sont pas toujours clairement définis et que certains ajustements pourraient s'imposer. Après tout, le système actuel ne date que de quelques années et il a subi des pressions considérables. Dans ces circonstances, des ajustements sont inévitables et souhaitables.

En remaniant son système de sûreté aérienne, où les responsabilités étaient auparavant morcelées, l'Australie a transféré à sa police fédérale la responsabilité première de la sûreté dans les aéroports et des premières interventions de contre-terrorisme aux principaux aéroports. Il ne nous semble pas nécessaire de confier un rôle similaire à la GRC dans les aéroports canadiens pour le moment, mais cette approche pourrait être envisagée au cours des années à venir selon l'évolution du contexte des menaces.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, Transports Canada a été désigné en tant qu'autorité nationale canadienne en matière de sûreté de l'aviation civile. Cette situation est similaire à celle observée au Royaume-Uni, où le ministère des Transports est l'autorité nationale désignée, mais elle est différente de la situation aux États-Unis, où la Transportation Security Administration fait partie du département de la Sécurité intérieure en l'occurrence une organisation distincte du département des Transports.

²⁷ Les partenaires du CIBM sont le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Sécurité publique Canada, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), le Service correctionnel du Canada, la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec.

Le service de police local mène des interventions armées par suite d'alarmes aux points de contrôle, affecte des policiers armés pour les départs à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National et des policiers armés dans toutes les aires de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis dans les aéroports canadiens. Il lui incombe de faire enquête sur les menaces à la bombe aux aéroports, d'assurer les interventions policières aux points d'inspection de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de mener les activités non reliées à l'aviation dans les aéroports.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) fournit au gouvernement du Canada et au ministère des Transports une analyse des menaces créée à partir du renseignement et de données tirées d'un grand nombre de sources. C'est au ministère qui reçoit cette analyse de décider comment y donner suite. Le SCRS fournit à Transports Canada des évaluations de sécurité pour les personnes demandant un laissez-passer de zone réglementée dans un aéroport. Il assure aussi une présence à certains aéroports pour des questions de sécurité ne relevant pas du domaine de l'aviation.

Le Centre intègre d'évaluation des menaces (CIBM) fait partie du SCRS. Le Centre est un partenariat regroupant plusieurs organismes et agences dont le rôle consiste à évaluer les menaces à la sécurité, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et de faire connaître les résultats de ses recherches, en temps opportun, aux personnes travaillant dans le domaine du renseignement. Le CIBM communique le résultat de ses évaluations à ses partenaires principaux, dont Transports Canada, et se fie sur eux pour les distribuer à leurs intervenants importants²⁷.

Les Forces canadiennes, qui relèvent du ministère de la Défense nationale, sont chargées de la surveillance et du contrôle du territoire et de l'espace aérien du Canada, des activités de recherche et de sauvetage, de la défense civile et de la protection de l'infrastructure. En plus d'aider à la protection civile, elles sont équipées pour réagir aux menaces terroristes au Canada et appuient les autorités civiles d'autres ministères et organismes fédéraux dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Un autre intervenant du régime canadien de sûreté aérienne est l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui a la responsabilité d'offrir des services frontaliers intégrés en soutien des priorités de la sûreté nationale et de la sécurité publique. Elle assure une présence importante à tous les aéroports internationaux du Canada et gère les formalités à la frontière pour les

Certains bagages non accompagnés sont autorisés à bord des vols s'ils sont identifiés comme tels et soumis à une inspection ou à un filtrage supplémentaire. (Annexe 17, 4.5.3).

En tant qu'acteur de premier plan, l'ACSTA est chargée de vérifier aux points de contrôle les personnes qui ont accès aux aéroports ou aux zones réglementées, les biens en leur possession ou sous leur contrôle et les bagages qu'ils remettent aux transporteurs aériens pour les faire transporter. L'Administration gère les ententes de financement conclues avec la GRC pour le Programme canadien de protection des transporteurs aériens et avec les administrations aéroportuaires afin d'améliorer les services de police aux aéroports. Elle gère en outre l'acquisition, l'installation et l'entretien de l'équipement requis pour le contrôle de sécurité et est responsable de la mise en œuvre du Programme de carte d'identité pour les zones réglementées.

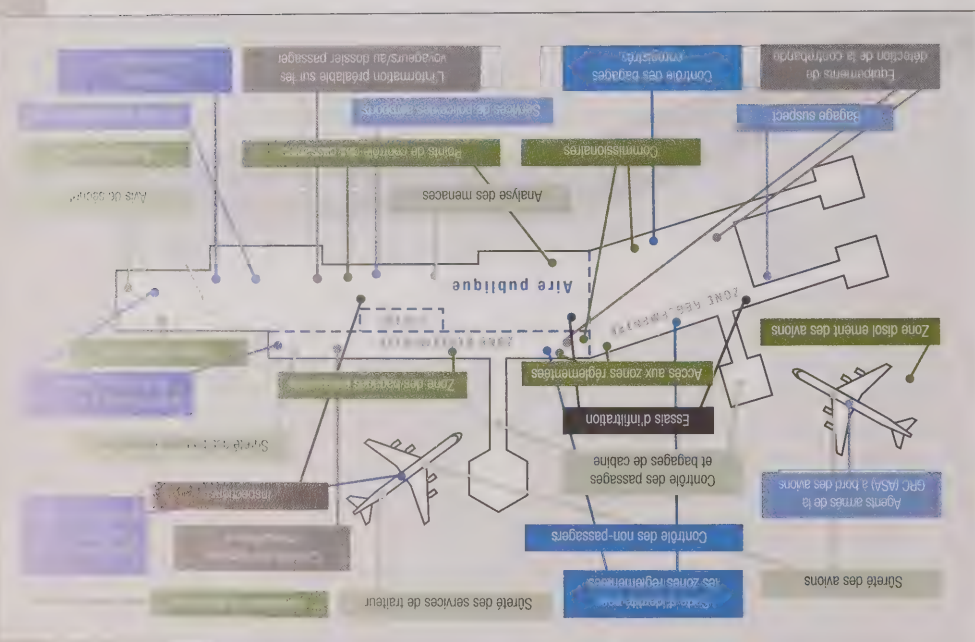
Il incombe aux transporteurs aériens d'assurer la sécurité de leurs aéronefs, ainsi que la sécurité du fret, du courrier, du ravitailllement et des aliments et boissons. Ils doivent former leur personnel de sécurité, établir des procédures d'intervention en riposte aux menaces visant un avion ou un vol; assurer la sécurité des passagers, des bagages de cabine et des bagages enregistrés; et faire l'appariement des bagages afin d'assurer que l'on ne charge aucun bagage sans que le passager soit à bord du vol²⁶.

L'exploitant d'un aéroport assume des responsabilités importantes pour ce qui est de rendre les lieux sûrs et d'assurer l'efficacité de la politique de sûreté aérienne. Il coordonne les ripostes aux menaces à la sûreté, établit et maintient les zones réglementées de l'aéroport ainsi que le système de laissez-passer connexe et est responsable de la sûreté matérielle, y compris le périmètre de sécurité. L'aéroport fournit les installations pour le contrôle préembarquement (CPE) et le contrôle des bagages enregistrés (CBE) et prévoit l'intervention de policiers armés à ces points de contrôle. Il assure par ailleurs une capacité d'intervention policière pour les différents services d'inspection canadiens, une présence dans les aires de précontrôle pour les passagers à destination des États-Unis, ainsi que tout autre service de police requis. L'aéroport est également chargé d'élaborer et de mettre à jour les plans et les procédures d'urgence aéroportuaires et de tenir des exercices à cet égard.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est responsable du Programme canadien de protection des transporteurs aériens, en vertu duquel des agents de police ayant reçu une formation spéciale prennent place à bord de certains avions commerciaux canadiens. La GRC assure les services de police aux aéroports où elle fait office de police locale. Elle est chargée des enquêtes et des poursuites en cas d'infractions criminelles portant atteinte à la sûreté nationale, y compris les actes terroristes, et communique des renseignements à Transports Canada sur les vérifications judiciaires visant les personnes qui demandent un laissez-passer de zone réglementée pour un aéroport.

²⁵ Le parcours de l'ACSTA : Présentation au Comité consultatif sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA, ACSTA : Notre vision pour la sûreté aérienne (SL-811/f-06), page 6.

■ administration aéroportuaire ■ ACSTA ■ ASFC ■ police ■ sociétés aériennes ■ Transports Canada



2.1 Le contexte de la sûreté aéroportuaire

s'agit d'un système intégré mettant à contribution plusieurs organisations des secteurs public et privé. Un grand nombre d'entités gouvernementales, ainsi que de locataires (notamment le personnel des commerces de détail, des entreprises d'aviation générale et des fournisseurs de services au sol) ont un rôle à jouer dans la sûreté aéroportuaire. Par exemple à l'Aéroport international Lester B. Pearson-Toronto, le plus achalandé au Canada, plus de 45 000 employés ont un laissez-passer de zone réglementée. L'instauration et le maintien d'une culture de sensibilisation à la sûreté aéroportuaire dans un contexte où il y a autant d'intervenants représentent une tâche colossale, mais néanmoins essentielle pour assurer la sûreté dans les aéroports. La complexité est encore plus grande lorsque l'on examine les différentes organisations qui interviennent dans la sûreté au niveau des aéroports (voir l'illustration 2.1)²⁵.

niveau des aéroports (voir l'illustration 2.1)²⁵.

²³ Ibid.

²⁴ SCRS, GRC et membres du Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM).

Transports Canada est l'autorité nationale désignée en matière de sûreté de l'aviation civile (en vertu de l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*) et représente le Canada pour les besoins de l'élaboration des normes de l'OACI. Le ministère pilote l'élaboration de la politique de sûreté aérienne (notamment la politique en vertu de laquelle les aéroports sont désignés et assujettis au contrôle de l'ACSTA); élabore le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* aux fins d'approbation par le gouvernement en conseil; adopte les mesures de sûreté, les arrêts, les directives d'urgence et les arrêts d'urgence concernant la sûreté aérienne; surveille l'industrie de l'aviation pour assurer le respect de la réglementation; gère le programme d'autorisation d'accès aux zones réglementées des aéroports; et collabore avec les organismes de renseignements²⁴ pour fournir des renseignements à l'ACSTA, aux exploitants d'aéroports et aux transporteurs aériens. Au début des années 1990, Transports Canada a commencé à transférer aux administrations aéroportuaires locales les responsabilités opérationnelles concernant les aéroports. Le Ministère n'est plus propriétaire-exploitant des aéroports, mais plutôt le locateur, l'artisan des politiques, l'organisme de réglementation et le surveillant de la conformité. Les administrations aéroportuaires sont maintenant des partenaires en ce qui a trait à la sûreté et aux autres aspects opérationnels des aéroports canadiens. La responsabilité de la sûreté de l'aviation civile au Canada n'incombe pas exclusivement à Transports Canada. Elle est répartie entre plusieurs ministères et organismes fédéraux, les transporteurs aériens et les exploitants d'aéroports. Il

2.4 STRUCTURE DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION DU CANADA

Plusieurs ministères et organismes fédéraux, dont Transports Canada, collaborent avec les représentants américains et mexicains pour réaliser ces objectifs.

nous encouragerons l'emploi de méthodes novatrices axées sur le risque pour améliorer la sécurité et faciliter le commerce et les voyages, y compris l'étroite coordination des investissements infrastructurels et des évaluations de la vulnérabilité, le contrôle et le traitement des voyageurs, des bagages et du fret, un programme nord-américain unique pour les voyageurs dignes de confiance, et des interventions policières rapides en réponse aux menaces que posent les criminels ou les terroristes²³.

Pour les vols internationaux à destination de l'aéroport Ronald Reagan Washington National, notamment la présence obligatoire d'agents de la sûreté aérienne, la communication de données supplémentaires dans le cadre de l'information préalable sur les voyageurs et l'accroissement des exigences de sûreté concernant la préparation et le décollage des avions. Le Canada a aussi satisfait aux exigences de sûreté particulières de certaines sociétés aériennes nationales, y compris Air India et El Al en Israël.

Peu de temps après les événements de septembre 2001, plus précisément le 12 décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé la *Déclaration sur la frontière intelligente* et adopté le *Plan d'action en 30 points* qui en découle pour améliorer la sûreté de notre frontière commune, tout en facilitant le passage légitime des personnes et des biens. La *Déclaration* prévoit des éléments qui se rapportent à la sûreté aérienne, par exemple l'élaboration de normes communes pour les identificateurs biométriques intégrés aux documents de voyage. (Le programme NEXUS Air utilise une technologie de reconnaissance biométrique pour identifier les voyageurs canadiens et américains à faible risque préapprouvés, qui peuvent entrer plus facilement dans les deux pays)²¹. Elle prévoit également la reconnaissance mutuelle des normes nationales de sûreté aérienne et la coordination des mesures essentielles pour protéger les citoyens des deux pays. La *Déclaration*, qui prévoit la communication et l'analyse des renseignements sur les passagers des vols transfrontaliers et internationaux, met en œuvre et prolonge l'*Accord sur le précontrôle* conclu en janvier 2001.

La coopération a été élargie pour englober le Mexique, troisième partenaire dans le cadre de l'*Accord de libre-échange nord-américain*. Par ailleurs, le *Partenariat nord-américain pour la sûreté et la prospérité*, regroupant le Canada, les États-Unis et le Mexique, prévoit un programme de sûreté visant deux grands objectifs qui touchent la sûreté aérienne : protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes et prévenir les menaces en provenance de l'Amérique du Nord et y répondre²².

Depuis juin 2005, les États-Unis, le Canada et le Mexique ont fini de former le personnel sur les principes de protection des aéronefs contre les menaces terroristes, les techniques de tir et les procédures d'urgence. La *Déclaration conjointe des chefs*, publiée le 31 mars 2006, à Cancun, au Mexique, sous la rubrique Frontières nord-américaines intelligentes et sécuritaires, précise :

La stratégie frontalière que nous privilégions permettra le passage rapide, efficace et sûr des marchandises et des voyageurs à faible risque à destination de l'Amérique du Nord, tout en nous protégeant contre le terrorisme et d'autres menaces. En mettant cette stratégie en œuvre,

²¹ *Déclaration sur la frontière intelligente Canada—États-Unis : Plan d'action en 30 points pour la création d'une frontière sûre et intelligente*, décembre 2001.

²² Partenariat nord-américain pour la sûreté et la prospérité, *Programme de sûreté*, 23 mars 2005.

aérodromes ainsi que ses mesures de sûreté confidentielles¹⁸ concordent avec les normes de sûreté énoncées par l'OACI à l'Annexe 17. Le Canada satisfait aux normes établies par l'OACI et il les dépasse même dans certains cas.

2.3 LA DIMENSION NORD-AMÉRICAINE

Pour le Canada, le contexte nord-américain de l'aviation revêt une importance particulière. Les États-Unis sont, et de loin, le principal marché du transport aérien de notre pays. Selon les estimations, 19,8 millions de passagers auraient voyagé entre les deux pays en 2005 (31 p. 100 du trafic de Canadiens voyageant par avion)¹⁹. En novembre 2005, les États-Unis et le Canada ont conclu un accord « ciel ouvert », qui libéralise l'Accord relatif au transport aérien conclu en 1995 en créant un cadre plus ouvert pour les services aériens entre les deux pays et au-delà. En vertu de cet accord, les transporteurs américains et canadiens assurant le transport de passagers et de fret sur leur territoire respectif pourront avoir accès à des pays tiers dans le cadre de services assurés à destination ou en partance de leur propre territoire; exploiter des services de transport exclusif de fret entre leurs territoires mutuels et des pays tiers; et offrir les prix les plus bas pour des services entre leurs territoires respectifs et un pays tiers. Toutefois, l'accord ne permettra pas à un transporteur américain d'assurer un service intérieur entre des villes canadiennes ou vice-versa.

Le Canada et les États-Unis ont conclu de nombreuses ententes étroites et spéciales en matière de sûreté aérienne et une grande priorité de la *Politique canadienne de sécurité nationale* consiste à faire en sorte que le secteur canadien de l'aviation ne soit pas considéré comme une menace à la sûreté pour notre voisin. L'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale* exige que les États contractants, dans la mesure du possible, satisfassent aux demandes d'autres États relatives à des mesures de sûreté supplémentaires pour certains vols²⁰. Par suite des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement des États-Unis a exigé des arrangements spéciaux

¹⁸ Par exemple : *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* (DORS/2000-111); *Règlement sur les textes désignés* (DORS/2000-112); *Mesures de sûreté relatives à l'autorisation d'accès aux zones réglementées d'aéroport*, *Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport*, *Mesures de sûreté aux aéroports*, *Arrêté sur le contrôle de sûreté*, autres arrêtés et arrêtés provisoires, prévus, entre autres, par la Loi de 2002 sur la sécurité publique (L.C. 2004, ch. 15); *Règlement sur les certificats du Tribunal d'appel des transports du Canada* (DORS/2004-130); *Règlement sur la désignation des aéroports de l'ACSTA* (DORS/2002-180).

¹⁹ Transports Canada, *Les transports au Canada 2005 : Rapport annuel*.

²⁰ Annexe 17 — 8^e édition (avril 2006) 2.4.1.

normes de rendement, une certification et une recertification périodique du personnel de contrôle, ainsi que « des audits, des tests, des enquêtes et des inspections de sûreté » menés sur une base régulière afin de vérifier la conformité au programme national de sûreté de l'aviation civile et le pouvoir d'exiger des mesures correctives s'il y a lieu¹¹.

L'Annexe 17 précise également que l'on doit appliquer les contrôles de sûreté au fret et à la poste avant qu'ils ne soient chargés à bord d'un aéronef effectuant des vols de transport commercial de passagers¹². Comme les vols de passagers constituent le principal moyen de transport du fret au Canada, le Comité estime qu'il est urgent et prioritaire de mettre en place au pays un régime de sûreté pour leur transport.

L'OACI exige que l'on mette en place des systèmes d'identification des membres du personnel autorisés, afin d'empêcher l'accès non autorisé aux zones réglementées des aéroports, ainsi que des points de contrôle pour vérifier leur identité avant de permettre l'accès à ces zones¹³. Elle impose aussi un contrôle aléatoire des personnes et des véhicules qui entrent dans les zones réglementées selon une proportion fondée sur une évaluation des risques effectuée par l'autorité nationale compétente¹⁴.

Des extraits d'autres annexes de la Convention se rapportent à la sûreté aérienne y compris le renforcement des portes des postes de pilotage pour empêcher qu'on n'y entre par la force¹⁵; la sûreté relative aux documents de voyage pour avoir accès à l'aéronef, y compris les indicateurs biométriques numérisés lisibles la machine (reconnaissance du visage, balayage de l'iris ou empreintes digitales) intégrés aux documents¹⁶; et le périmètre de sûreté des aéroports¹⁷.

La norme 4.7 de l'Annexe fait état des mesures de sûreté à bord, notamment la façon de se comporter avec les passagers perturbateurs et la présence d'agents armés à bord des vols (policiers de l'air), tandis que la norme 5 se rapporte à la gestion de la riposte aux actes d'intervention illicite, par exemple l'atterrissage sur le territoire national d'un avion détourné par des pirates de l'air.

En résumé, les cinq chapitres de l'Annexe 17 et les 12 passages pertinents tirés d'autres annexes de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, ainsi que les instructions et les procédures, forment une vaste documentation à la disposition des États pour mettre en œuvre les mesures de sûreté prescrites. Le cadre réglementaire de Transports Canada pour le transport aérien et les

¹¹ Ibid., 3.4.

¹² Ibid., 4.6.1.

¹³ Ibid., 4.2.

¹⁴ Ibid., 4.3.1.

¹⁵ Annexe 6 — *Exploitation technique des aéronefs*, Partie 1, Annexe 8 — *Navigabilité des aéronefs*.

¹⁶ Annexe 9 — *Facilitation*.

¹⁷ Annexe 14 — *Aérodromes*, 9.10 et 9.11.

éléments pertinents de son programme national de sûreté de l'aviation civile, en fonction d'une évaluation des risques pour la sûreté effectuée par les autorités nationales concernées⁵. » Cette exigence est particulièrement importante, car elle indique deux principes de base pour la politique nationale en matière de sûreté aérienne.

Premièrement, tout programme efficace doit être dicté par les renseignements, fondé sur une évaluation à jour des menaces et assez souple pour s'adapter aux nouvelles menaces qui se profilent à l'horizon. Deuxièmement, l'analyse et l'évaluation des risques sont essentielles à une utilisation efficace des ressources affectées à la sûreté. L'Annexe 17 précise plusieurs exigences de sûreté que tous les États doivent respecter, mais on doit dans certains cas déclencher des mesures de sûreté supplémentaires uniquement lorsque cela est jugé nécessaire par suite d'une évaluation des risques pour la sûreté nationale. On peut et on devrait utiliser une analyse des risques pour la sûreté fondée sur les meilleurs renseignements disponibles pour déployer aussi efficacement que possible les ressources et les mesures de sûreté.

En vertu de l'Annexe 17, les États contractants sont tenus de mettre sur pied un comité national de sûreté de l'aviation pour coordonner les activités de sûreté entre les entités qui interviennent dans le programme national de sûreté de l'aviation civile⁶. Chaque aéroport doit pour sa part désigner une autorité chargée de la coordination des procédures de sûreté et établir un comité pour l'épauler. Les États doivent veiller à ce que les exigences de sûreté fassent partie intégrante de la conception et de la construction de nouvelles installations et des modifications d'installations existantes⁷. Les aéroports doivent aussi se doter d'un plan d'urgence pour coordonner l'intervention de tous les organismes compétents en cas d'urgence, établir un centre des opérations d'urgence et un poste de commandement mobile et mettre périodiquement ces procédures à l'épreuve en tenant des exercices d'urgence⁸.

La Convention précise les normes régissant le contrôle préembarquement des passagers et de leurs bagages de cabine ainsi que le contrôle des bagages enregistrés⁹. Celles qui portent sur l'appariement des passagers et des bagages dans ce domaine par suite de la catastrophe du vol 182 d'Air India en 1985 pour prévenir la menace de bombes placées dans des bagages enregistrés non accompagnés¹⁰.

Pour les besoins de l'assurance de la qualité du personnel de contrôle, l'OACI exige des procédures d'habilitation de sécurité en matière de transport, des

⁵ Ibid., 3.1.3.

⁶ Ibid., 3.1.5.

⁷ Ibid., 3.2.

⁸ Annexe 14 — *Aérodromes*, chapitre 9.

⁹ Annexe 17 — 8^e édition (avril 2006) 4.4; 4.5.

¹⁰ Ibid., 4.5.3; 4.5.5.

2.2 LA DIMENSION INTERNATIONALE : L'OACI

Le Canada est un Etat contractant de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, qui codifie les principes de la navigation aérienne internationale et appuie la planification et le développement du transport aérien international. Il fait partie de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui a son siège social à Montréal. Le Conseil de l'OACI adopte des normes et des pratiques exemplaires concernant la navigation aérienne, la prévention des actes d'intervention illégitimes et la facilitation des procédures à la frontière pour l'aviation civile internationale. Outre les audits nationaux, elle effectue périodiquement des audits de sûreté auprès des Etats membres.

L'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*, intitulée *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illégitime*³ présente la norme de sûreté minimale attendue de tous les Etats contractants. En vertu de cette annexe, chaque Etat contractant doit non seulement établir une organisation pour assurer la sûreté de l'aviation civile, mais aussi élaborer et mettre en application des règlements, des pratiques et des procédures pour « protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illégitime, en tenant compte de la sécurité, de la régularité et de l'efficacité des vols ».

En vertu de l'Annexe 17, chaque Etat membre est tenu d'établir par écrit et de mettre en œuvre son propre programme de sûreté de l'aviation civile et de veiller à ce que les aéroports et les transporteurs aériens se dotent d'un programme de sûreté documenté répondant aux exigences du programme national. Selon le Canada, la législation, la réglementation et les arrêtés de Transports Canada offrent l'équivalent d'un programme national de sûreté aérienne.

L'OACI produit par ailleurs le *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illégitime* (DOC 8973). Ce document, qui fait état de procédures détaillées et donne une orientation sur différents aspects de la sûreté aérienne, aide les Etats à mettre en œuvre le programme national de sûreté de l'aviation civile exigé par les annexes de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*. La publication DOC 8973 de l'OACI constitue un guide et non une norme ni une pratique.

L'Annexe 17 encourage par ailleurs la coopération internationale et l'échange d'information et de renseignements concernant les menaces. La norme 3.1.3 précise : « Chaque Etat contractant réévaluera constamment le niveau de la menace relative à l'aviation civile à l'intérieur de son territoire et établira et mettra en œuvre des politiques et des procédures destinées à ajuster en conséquence les

³ *Convention relative à l'aviation civile internationale* (Convention de Chicago), Annexe 17, *Sûreté : Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illégitime*, 8^e édition (avril 2006).

⁴ Annexe 17, 8^e édition (avril 2006) 2.1.2.

2.1 PROGRAMME DE SÛRETÉ AÉRIENNE DU CANADA

Dans la foulée des attentats de septembre 2001, la *Politique canadienne de sécurité nationale* publiée en 2004 a proposé un programme pour protéger les Canadiens qui voyagent par avion. On a déjà mis en branle la plupart des mesures prévues dans la *Politique*. La *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, qui a reçu la sanction royale au cours de la même année, a notamment clarifié et renforcé les pouvoirs habilitant la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et Transports Canada à exiger des renseignements sur les passagers afin d'évaluer les menaces à la sûreté du transport.

La *Politique canadienne de sécurité nationale* prévoyait par ailleurs l'élaboration de stratégies pour améliorer la sûreté du fret aérien. Le budget de 2006 a donné suite à cette promesse en affectant 26 millions de dollars sur deux ans à la conception et à la mise à l'essai d'une initiative en la matière, notamment « l'élaboration de mesures qui garantiront la sûreté du fret à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'évaluation de technologies de détection¹ ».

L'engagement à « travailler avec les États-Unis et avec nos partenaires du (18 afin d'élaborer d'autres mesures de sûreté, dont la coopération touchant les méthodes d'évaluation des menaces et des points faibles² » constitue un autre pas en avant promis dans la *Politique canadienne de sécurité nationale*. La *Politique* mentionne expressément l'évaluation « [d]es risques et [d]es mesures défensives efficaces contre les attaques par missiles tirables à l'épaulé », nouvelle menace qui continue de retentir grandement l'attention du Canada et de ses alliés. De toute évidence, ces défis et certains autres sont à résoudre.

¹ Budget de 2006, 2 mai 2006.

² Protéger une société ouverte : la *Politique canadienne de sécurité nationale* (avril 2004).

PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION

La population canadienne s'attend à ce que le transport aérien commercial soit sécuritaire et sûr. L'augmentation du volume de passagers après l'important recul enregistré suite aux attentats du 11 septembre 2001 témoigne manifestement de la confiance des voyageurs canadiens à l'égard des mesures de sûreté mises en place jusqu'à présent. Les Canadiens sont par ailleurs conscients de l'évolution constante des menaces que font peser sur l'aviation civile les terroristes et les réseaux de terroristes sévissant à l'échelle mondiale, ainsi que de la nécessité de faire preuve d'une bonne capacité d'adaptation et d'ingéniosité pour prévoir et circonscrire ces menaces en évolution.

La sûreté ne constitue pas la préoccupation exclusive des voyageurs, mais ils souhaitent qu'elle fasse partie intégrante d'un système de transport aérien efficace et confortable. Le Comité a été saisi de préoccupations concernant les longues files d'attente et les goulots d'étranglement et les attentes interminables aux points de contrôle de la sécurité dans les aéroports canadiens, ainsi que des préoccupations de passagers ayant des handicaps et des besoins spéciaux. Nous avons aussi pris connaissance des préoccupations des transporteurs aériens, des administrations aéronautiques et des autres intervenants concernant la viabilité économique du secteur de l'aviation civile et sa capacité à servir le public tout en continuant de respecter les normes de sûreté les plus strictes. Avec une sensibilisation appropriée de la population et des autorités et avec la combinaison appropriée de politiques, nous croyons qu'il est possible de satisfaire à la fois aux exigences de sûreté et aux besoins inhérents à la viabilité et à la rentabilité de l'industrie de l'aviation civile. Dans le monde d'incertitudes qui nous entoure en ce début du XXI^e siècle, nous s'inscrit dans le cadre de nos politiques de sûreté nationale et de nos engagements internationaux.

voie pour remplir sa mission, de concert avec Transports Canada et les autres joueurs et intervenants. Les recommandations formulées dans le présent rapport sont susceptibles d'accroître la capacité de l'ACSTA et de ses partenaires à relever les défis de l'avenir. Les membres du Comité consultatif tiennent à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la bonne marche de leurs travaux.

handicapées, les provinces et les territoires. Les mémoires sont diffusés dans le site Web à l'adresse <http://www.tc.gc.ca/tcss/CATSA>.

En outre, les membres du Comité consultatif ont visité plus d'une vingtaine d'aéroports – de la plus grande, à Toronto, jusqu'à des petits aéroports éloignés – de chaque province et territoire du Canada. Pour bénéficier d'une perspective internationale, ils se sont rendus à Washington, D.C., à Londres, à Bruxelles et à Tel Aviv, où ils ont visité des aéroports et consulté des exploitants d'aéroports, des spécialistes de la sûreté aérienne et des responsables gouvernementaux.

Pour mieux comprendre certains aspects plus techniques, des spécialistes ont été appelés à préparer des rapports de recherche portant sur le cadre réglementaire de l'aviation, la sûreté aérienne, les modèles de gouvernance et organisationnels des gouvernements ainsi que la mesure du rendement.

Les membres du Comité consultatif ont grandement apprécié l'extraordinaire esprit de collaboration de l'ACSTA et de Transports Canada au cours de l'examen. Ils ont toujours répondu aux demandes d'information de manière hautement professionnelle et courtoise. Nous avons bénéficié de nombreuses séances d'information qui nous ont permis d'approfondir nos connaissances dans le domaine. Nous avons également été en mesure d'aborder librement et en toute franchise les enjeux, aussi bien avec l'ACSTA qu'avec Transports Canada. Cela a aidé à ouvrir la voie aux consultations auprès des nombreux autres intervenants à l'œuvre dans les aéroports canadiens et l'industrie du transport aérien qui ont été rencontrés. Le dévouement des intervenants dans ce domaine de même que l'importance qu'ils y accordent étaient manifestes dans les mémoires qui ont été reçus et leur participation aux rencontres organisées.

Nous exprimons notre plus grande reconnaissance aux personnels du Secrétariat pour l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* qui a soutenu notre travail avec tant de compétence, de dévouement et d'engagement. Son appui fut essentiel à la réalisation de notre mandat.

Les conclusions et les recommandations du Comité consultatif reflètent les échanges avec tous les joueurs et intervenants rencontrés. Or, à titre de Comité consultatif autonome, sans lien de dépendance, le Comité consultatif n'a jamais perdu de vue l'intérêt public, lui donnant présence sur les intérêts de tout organisme ou groupe en particulier. Il est heureux d'affirmer que les partenaires clés de la sûreté aérienne (Transports Canada, l'ACSTA, les aéroports, les lignes aériennes, la GRC et les corps policiers locaux) relèvent le défi de protéger les Canadiens avec diligence et dévouement. Il ressort clairement des consultations que la coopération entre l'ACSTA et les aéroports, les lignes aériennes et les autres intervenants du secteur du transport aérien est d'une importance cruciale pour maintenir et accroître la sûreté aérienne. Le ministre peut être assuré que l'ACSTA est sur la bonne

• Informer le ministre de toutes les autres questions importantes qui auront été portées à son attention.⁷

La partie du mandat du Comité consultatif ayant trait à la tragédie d'Air India découle de l'une des recommandations formulées dans le rapport *Leçons à retenir* publié en 2005 par l'honorable Bob Rae sur les questions demeurées en suspens au sujet de l'attaque à la bombe contre le vol 182 d'Air India en 1985. Le ministre des Transports a demandé au Comité consultatif de préciser s'il faut apporter des modifications aux pratiques ou aux lois pour remédier aux manquements à la sûreté aérienne qui ont été relevés dans l'attaque à la bombe dirigée contre le vol 182 d'Air India, surtout en ce qui a trait au contrôle des passagers et de leurs bagages. La Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, sous la direction de l'honorable John C. Major, c.r., commissaire chargé de l'enquête, a été créée le 1^{er} mai 2006 et tenait ses audiences au moment de la rédaction du présent rapport. Le Comité consultatif abordera cet aspect de son mandat dans un rapport distinct, qui sera présenté au commissaire au cours de son enquête.

Au cours de leurs travaux, les membres du Comité ont consulté un éventail d'intervenants de partout au Canada, y compris les responsables de l'ACSTA et de Transports Canada, et bien d'autres personnes représentant les transporteurs aériens, les exploitants d'aéroports, les fournisseurs de services de sécurité, les associations industrielles et de consommateurs, les voyageurs aériens, les organisations syndicales, les organismes chargés de l'application de la loi, les spécialistes des milieux universitaires, les transitaires, les gouvernements des provinces et des territoires ainsi que d'autres ministères et organismes fédéraux. Une série de séances de consultations publiques ont été tenues dans cinq villes des différentes régions du pays (Toronto, Vancouver, Calgary, Montréal et Halifax) entre avril et juin 2006. Les particuliers et les groupes étaient invités à faire part de leurs points de vue dans ces villes.

L'annexe C dresse la liste des organismes que le Comité consultatif a rencontrés. L'information de base et une aide aux intervenants. Il contenait une liste de questions pour susciter des réponses sur les principaux enjeux qui, de l'avis des membres du Comité consultatif, devaient être approfondis. Un site Web portant sur l'examen de la *Loi sur l'ACSTA* a également été créé pour favoriser les échanges avec l'industrie et le public au sujet de notre processus de consultation et les renseigner sur la marche à suivre pour présenter des mémoires. Plus d'une quarantaine de mémoires ont été soumis par une diversité d'intervenants représentant les associations industrielles, les transporteurs aériens, les aéroports (grands et petits), les milieux syndicaux, les personnes

⁷ Le mandat du ministre est présenté à l'annexe B.



Conformément à l'article 33 de la Loi sur l'ACSTA, le ministre des Transports est tenu d'effectuer un examen des dispositions et de l'application de la Loi de faire rapport au Parlement des résultats de l'examen au cours de la cinquième année suivant son entrée en vigueur. En conséquence, le 23 novembre 2005, le ministre des Transports a annoncé la nomination de trois membres du Comité consultatif chargés de mener une étude et une analyse indépendantes, d'entreprendre des consultations et de préparer un rapport formulant des recommandations et des observations. Le présent rapport porte sur les résultats de cet examen et contient nos recommandations. Nos recommandations sont également présentées à l'annexe A pour des raisons de commodité.

Le Comité consultatif était appelé à mener à bien les tâches suivantes :

- Examiner les dispositions et l'application de la Loi sur l'ACSTA pour veiller à ce que la Loi constitue une base législative solide et adéquate afin de réaliser le mandat de l'ACSTA en matière de sûreté aérienne;
- Fournir des conseils sur les besoins futurs en matière de sûreté aérienne et d'autres faits nouveaux susceptibles d'influer sur les activités futures de l'ACSTA;
- Déterminer si le Canada a tiré toutes les leçons possibles dans le domaine de la sûreté aérienne à la suite de l'attentat à la bombe perpétré sur le vol 182 d'Air India;

1.3 LE MANDAT DU COMITÉ CONSULTATIF ET LE PROCESSUS D'EXAMEN

et des plans d'opération pour l'ensemble des 89 aéroports. Elle a élaboré et mis en œuvre des programmes de formation nationale à l'intention des agents de contrôle et a opté pour le port du même uniforme partout au pays. Le programme de contrôle de tout bagage enregistré sans exception a été mis en œuvre un an avant la date prévue. Du matériel de détection d'explosifs de pointe a été installé dans chacun des 89 aéroports. Plus de 700 000 non-passagers subissent un contrôle chaque année et le système d'identification biométrique de LPZR est en voie d'être mis en œuvre. Le Centre de communication de la sûreté a été établi à l'administration centrale de l'ACSTA pour saisir et analyser les incidents en temps réel à l'échelle nationale.

aéroports de catégorie I en activité (les plus grands au Canada) de même que neuf aéroports plus petits. L'ACSTA peut également conclure des accords de financement avec la GRC dans le cadre du Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA), qui assure le déploiement d'agents de police armés (ou des policiers de l'air) sur certains vols.

La Loi autorise le ministre des Transports à confier d'autres fonctions relatives à la sûreté du transport aérien à l'ACSTA. En novembre 2002, le ministre des Transports a confié à l'ACSTA la responsabilité du contrôle aléatoire des non-passagers qui accèdent aux zones réglementées des aéroports. L'expression non-passager désigne toute personne qui travaille dans un aéroport, qui visite un aéroport pour offrir des services ou livrer des marchandises ou qui passe dans un aéroport et doit avoir accès aux zones réglementées. (Le contrôle est semblable à celui auquel sont soumis les passagers.)

L'élaboration et la mise en œuvre du Programme de carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) est une seconde fonction confiée par le ministre à l'ACSTA. Tout non-passager qui doit avoir accès aux zones réglementées d'un aéroport doit porter un laissez-passer pour les zones réglementées (LPZR). Le Programme de CIZR est conçu pour accroître la sécurité du LPZR à l'aide d'identificateurs biométriques liés à une base de données centralisée, et permet aussi de suivre les déplacements des détenteurs de cette carte.

Les responsabilités de l'ACSTA peuvent ainsi être réparties en six grandes catégories :

1. Contrôle préembarquement (CPE) des passagers et de leurs bagages à main;
2. Contrôle des bagages enregistrés (CBE);
3. Contrôle aléatoire des non-passagers (CNP) dans les principaux aéroports;
4. Programme de contribution au financement des services de police aux aéroports;
5. Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA);
6. Carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR) dans les principaux aéroports.

Compte tenu de la situation en matière de sûreté avant sa création, l'ACSTA a accompli de grandes réalisations à l'intérieur d'une relativement courte période. Des accords ont été conclus avec des fournisseurs de services de contrôle de sécurité qui comptent à leur emploi plus de 4 000 agents de contrôle dans tous les 89 aéroports désignés, lesquels traitent plus de 37 millions de passagers par année. L'ACSTA a établi des *Procédures normalisées d'exploitation*

Canada dans chaque région du pays, des modifications visant la sécurité des avions, comme le renforcement des portes des postes de pilotage ainsi que l'achat d'autres systèmes de détection d'explosifs servant au contrôle des bagages aux aéroports. Le budget prévoyait également un financement pour accroître la présence des agents de police et de sécurité dans les aéroports de même qu'un programme élargi de policiers armés à bord des avions. Une autre initiative consistait à soumettre aléatoirement les passagers à destination des États-Unis à une deuxième fouille avant de monter à bord de l'avion.

Le budget de 2001 a également instauré le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA) que doivent verser les passagers, fixé à un taux suffisant pour financer le système amélioré de sécurité du transport aérien. Les recettes provenant de la perception du DSPTA sont remises aux Trésor et non directement à l'ACSTA, dont le financement provient du compte des affectations budgétaires annuelles⁵.

La Loi de 2002 sur la sécurité publique, promulguée en mai 2004, donne une autre indication de l'intention du gouvernement de renforcer la sûreté dans le secteur de l'aviation civile. Conçue pour accroître la capacité du Canada à prévenir les attentats terroristes, cette Loi comprend des dispositions afin d'assurer un milieu plus sécuritaire pour le transport aérien. D'importantes modifications relatives à la sûreté dans le secteur de l'aviation civile découlent de la Loi de 2002 sur la sécurité publique et des dispositions de l'actuelle Loi sur l'aéronautique. Entre autres, le ministre des Transports est autorisé à établir des règlements détaillés en matière de sécurité. Il a également le pouvoir de prendre des mesures de sécurité confidentielles; d'accorder, de suspendre ou d'annuler les habilitations de sécurité; d'exiger des transporteurs aériens et des exploitants de systèmes de réservation de billets d'avion qu'ils lui fournissent des renseignements sur les passagers; et de déléguer l'autorité de faire appliquer des directives d'urgence pour contrer des menaces imminentes à la sûreté.

En vertu de la Loi sur l'ACSTA de 2002, l'ACSTA est chargée d'assurer le contrôle efficace, efficient et uniforme des personnes qui montent à bord d'un aéronef ou qui accèdent aux zones réglementées à partir de points de contrôle, à la vérification des biens en leur possession ou contrôle, ainsi que des articles ou des bagages personnels qu'elles confient au transporteur aérien. La Loi exige également que l'Administration exerce son mandat « dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs ». Sa compétence s'étend aux 89 aéroports partout au pays désignés par Transports Canada. (La liste figure à l'annexe D.) La Loi permet à l'ACSTA de conclure des ententes avec les exploitants d'aéroports pour contribuer au financement des services de police; ce programme vise l'ensemble des huit

⁵ Voir les commentaires formulés au chapitre 8 relativement au DSPTA et au présent examen.
⁶ Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, article 6.

2004. Le choc provoqué par le détournement des quatre avions a entraîné de graves pertes et fait des ravages dans l'industrie aérienne, résultat qui a été attribué à une perception quelque peu exagérée à court terme des risques associés au transport aérien.

Néanmoins, les profondes préoccupations du public au sujet de la sécurité et de la sûreté aériennes comportent des avantages. Les attentes du public en matière de sécurité et de sûreté sont énormes et exigeantes. Les gouvernements sont tenus d'accorder la priorité à la mise en œuvre de mesures de sûreté dans ce secteur. Les passagers consentent à subir certains inconvénients s'ils bénéficient de certaines garanties de sécurité.

Voilà le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures prises par le gouvernement du Canada après le 11 septembre 2001. Nous passons maintenant en revue ces mesures.

1.2 L'ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN ET LA SÛRETÉ AÉRIENNE

Au lendemain du 11 septembre, le système canadien de la sûreté aérienne a subi sa plus importante transformation. Du jour au lendemain, le gouvernement canadien était appelé à accorder la plus grande priorité à l'amélioration des capacités nationales de lutte contre le terrorisme et le renforcement de son état de préparation, notamment en mettant davantage l'accent sur la sûreté aérienne. Le budget fédéral de décembre 2001 prévoyait un nouveau financement de 2,2 milliards de dollars pour améliorer la sûreté dans le secteur de l'aviation civile. Le budget annonçait également la création de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA). Le 27 mars 2002, la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* a reçu la sanction royale, instaurant ainsi l'ACSTA à titre de nouvelle société d'État le 1^{er} avril 2002.

L'ACSTA a alors pris en charge plusieurs fonctions essentielles en matière de sûreté aérienne, y compris celles liées au contrôle des passagers ainsi que de leurs bagages de cabine et de leurs bagages enregistrés. Transports Canada a axé ses efforts sur les aspects de la sûreté aérienne ayant trait à la politique et à la réglementation. Une collaboration étroite entre le Ministère et l'ACSTA était de la plus haute importance lors de l'établissement de la nouvelle Administration. Outre l'ACSTA, le budget de 2001 prévoyait le financement d'autres initiatives portant sur la sûreté dans le secteur de l'aviation. Mentionnons entre autres l'embauche d'inspecteurs supplémentaires de Transports

- acquisition de matériel additionnel de détection par radioscopie et de détecteurs de vapeurs explosives pour l'inspection des bagages enregistrés et de cabine;
- renforcement du programme de formation sur le contrôle préliminaire et mise en place d'un programme d'accréditation pour les agents de contrôle des aéroports;
- meilleure formation du personnel des services de sécurité des aéroports et des membres de l'équipage;
- renforcement des procédures de traitement des alertes à la bombe et meilleures procédures de fouille;
- vérification approfondie des antécédents des employés des aéroports;
- renforcement des mesures de contrôle d'accès dans les aéroports;
- consolidation des fonctions de sécurité à Transports Canada grâce à la création de la Direction générale de la Sûreté et des Préparatifs d'urgence;
- refonte du cadre de réglementation, y compris l'entrée en vigueur de nouveaux règlements.

1.1.4 Le défi du 11 septembre 2001

Même si ces mesures étaient fort bienvenues à l'époque pour remédier aux problèmes de sécurité et même si elles étaient adaptées au défi précis à relever à la suite du désastre du vol 182 d'Air India, les événements du 11 septembre 2001 indiquaient clairement qu'elles étaient nettement insuffisantes pour affronter une nouvelle génération de terroristes et de menaces terroristes encore plus meurtrières.

Les aéronefs sont les cibles de choix des terroristes en raison du nombre particulièrement élevé de victimes potentielles regroupées dans peu d'espace. Les attaques du 11 septembre démontrent que, aux commandes de pirates de l'air, les gros avions remplis de carburant peuvent servir d'engins de mort et de destruction massive. N'empêche que la menace considérable associée aux voyages aériens est paradoxale. En effet, selon les données comparatives sur la sécurité, peu de moyens de transport ont un taux d'accidents aussi bas que les aéronefs. Par contre, lorsque des accidents aéronautiques se produisent, leur grande visibilité attire l'attention du public et soulève des préoccupations disproportionnées par rapport au degré de sécurité réelle de ce mode de transport. Les terroristes ciblent le secteur de l'aviation parce qu'ils prévoient de tirer en retour d'une attaque réussie un effet de propagande plus massif. À la suite des événements du 11 septembre 2001, le volume du trafic commercial aérien a nettement chuté en Amérique du Nord, ne retournant aux niveaux antérieurs qu'en

Les transporteurs aériens doivent effectuer un appariement entre les données relatives aux passagers et aux bagages pour s'assurer de ne pas placer dans l'aéronef les bagages d'un passager qui n'est pas à bord.

Le 23 juin 1985, le terrible bilan en vies humaines du terrorisme aérien a frappé de plein fouet les Canadiens. L'avion du vol 182 d'Air India, en partance de Toronto à destination de Delhi, a été détruit au large de la côte ouest de l'Irlande par une bombe qui a entraîné la mort de 329 personnes innocentes, des citoyens canadiens pour la plupart. Le même jour, deux maintenanceurs de bagages ont perdu la vie à l'aéroport Narita de Tokyo à la suite de l'explosion d'une seconde bombe placée dans un bagage en transit depuis Vancouver, destinée à être placée à bord d'un autre vol d'Air India. À ce jour, l'attentat à la bombe contre Air India détient le record peu reluisant du plus grand nombre de victimes de tout attentat à la bombe contre un avion, dépassant en nombre les 270 personnes tuées, à bord et au sol, lorsqu'une bombe a détruit l'avion du vol 103 de la société Pan Am en 1988, lorsqu'il survolait Lockerbie, en Écosse.

(Les événements ont transformé le programme d'aviation civile du Canada et ont été à l'origine de l'adoption de nouvelles mesures pour protéger les passagers, les aéroports et les aéronefs. En réaction immédiate au désastre du vol 182 d'Air India, d'importantes améliorations ont été apportées au régime de sûreté aérienne du Canada, y compris un contrôle plus rigoureux des passagers et des bagages de cabine ainsi qu'une inspection manuelle ou par radioscopie de tous les bagages enregistrés des vols internationaux. En outre, le Canada a rapidement fait l'achat de 26 unités de détection d'explosifs. Ceux-ci en étaient aux étapes finales de mise à l'essai et de parachèvement lors des tragédies d'Air India et de l'aéroport Narita et ont été mis en service en même temps que d'autres appareils d'inspection par radioscopie des bagages de cabine, détecteurs de métal manuels et portiques de détection d'objets métalliques.

Les tragédies d'Air India et de l'aéroport Narita ont déclenché un examen rigoureux de la sûreté aérienne canadienne et des mesures supplémentaires ont été adoptées, notamment :

- appariement passager-bagage¹ sur les vols internationaux, mesure qui a ensuite été appliquée aux vols nationaux;
- mesures plus strictes de contrôle des passagers, des bagages à main, des bagages enregistrés, du fret et du courrier;

1.1.3 La tragédie du vol 182 d'Air India et ses répercussions

Les équipements et les installations de sûreté aux aéroports. On portait une attention particulière aux bagages de cabine. Par son régime de sûreté aérienne, Transports Canada a fourni aux compagnies aériennes des portiques de détection et des détecteurs portatifs ainsi que des appareils de radioscopie afin que des activités de contrôle puissent être réalisées.

³ Pour obtenir des précisions sur l'Annexe 17 de l'OACI, consulter le chapitre 2.

À la fin des années 1960 et au cours des années 1970, le détournement d'avions commerciaux était la tactique terroriste de choix. Au début des années 1970, en réaction aux menaces de plus en plus nombreuses visant l'aviation civile, les États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont adopté l'Annexe 17 de la *Convention relative à l'aviation civile internationale*³. En vertu de cette annexe, chaque pays membre doit désigner une administration qui élaborera des objectifs, des politiques et des programmes nationaux en vue de prévenir les actes illégaux pouvant menacer la sécurité de l'aviation civile. Depuis, l'Annexe 17 a été mise à jour plusieurs fois en réponse à de nouvelles menaces et à de nouveaux incidents.

1.1.2 La sûreté aérienne au Canada avant 1985

En 2004 ont souligné la vulnérabilité du secteur des transports, de même que les attentats suicides à la bombe sur le réseau de transport en commun de Londres en 2005 et, dernièrement, en août 2006, le présumé complot terroriste au Royaume-Uni visant à faire exploser au moins une dizaine d'avions à destination des États-Unis. Or, les menaces terroristes envers les services de transport aérien étaient évidentes bien avant le 11 septembre 2001.

Le gouvernement du Canada a désigné Transports Canada à titre d'autorité de l'aviation et a de plus élaboré un programme de maintien de l'ordre et de la sûreté pour les aéroports, fondé sur les spécifications et pratiques en matière de sûreté proposées par l'OACI pour les aéroports internationaux. En 1972, le *Code criminel du Canada* a été modifié de façon à ce que les détournements d'avion, la mise en péril de la sécurité d'un aéronef en vol et la possession d'explosifs ou d'armes offensives à bord d'un aéronef deviennent des actes criminels. Des dispositions relatives à la sûreté aérienne ont été ajoutées à la *Loi sur l'aéronautique* en 1973 et un règlement a été adopté, en vertu duquel les exploitants des aéronefs canadiens doivent fouiller les personnes, leurs biens personnels ainsi que leurs bagages à titre de condition de transport. Les exploitants des aéronefs étrangers ont été assujettis à ces mêmes exigences en 1976. La *Loi sur l'aéronautique* et sa réglementation connexe ont fait l'objet d'importantes révisions en 1985 et après le 11 septembre 2001. On continue de les mettre à jour et de répondre à l'évolution des exigences en matière de sûreté aérienne.

Avant 1985, il incombat aux transporteurs aériens d'assurer la sûreté de leurs aéronefs, alors que Transports Canada était responsable de l'établissement de l'ensemble des normes en matière de sûreté pour les aéroports et les compagnies aériennes. De plus, en sa qualité de propriétaire et d'exploitant des principaux aéroports, le Ministère devait veiller à fournir

des Canadiens, qui vivent dans une société de plus en plus mobile. Elle influe sur les droits et les libertés des citoyens canadiens, qui seront peut-être appelés à renoncer à certaines libertés en échange de la promesse d'une sécurité accrue. La prévention du terrorisme aérien soulève des questions épineuses en matière de politique publique. Enfin, elle présuppose l'évaluation de menaces qui ne cessent d'évoluer, en adaptant toujours les mesures préventives en vue d'éviter que ces menaces ne se concrétisent. Il s'agit d'un défi de taille.

Les Canadiens peuvent être fiers du travail qui a été fait au cours des dernières années dans le but de relever ce défi. Cela est attribuable, en très grande partie, à l'engagement et à la collaboration des principaux partenaires de la sûreté aérienne : Transports Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA), les autorités aéroportuaires, les transporteurs aériens, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les corps policiers locaux. Il y a encore beaucoup à faire. Ce rapport indique ce qu'il faut régler.

1.1.1 La politique canadienne de sécurité nationale et le secteur de l'aviation civile

Ainsi que le précise la *Politique canadienne de sécurité nationale*, « pour un gouvernement, aucune fonction ou obligation ne peut être plus importante que celle d'assurer la protection et la sécurité de ses citoyens¹ ». Dans un monde de plus en plus « interdépendant », les menaces à la sécurité et à la sûreté des Canadiens ne connaissent souvent plus de frontières. Pour se protéger de ces menaces, il faut « une approche plus intégrée en matière de sécurité nationale, une approche intégrée à l'échelle gouvernementale et à celle de nos principaux partenaires² ». La sécurité nationale est par ailleurs entièrement liée à la sécurité internationale, de sorte que les pays doivent concentrer leurs efforts pour entreprendre une démarche unifiée. La *Politique canadienne de sécurité nationale* précise les trois intérêts fondamentaux en matière, à savoir protéger le Canada et la sécurité des Canadiens au pays et à l'étranger, s'assurer que le pays n'est pas une source pour des menaces visant nos alliés, et contribuer à la sécurité internationale.

La sûreté aérienne — la sûreté des aéronefs, des aéroports et de tous les éléments du secteur de l'aviation — est un facteur clé de la sécurité nationale. Le détournement d'avions pour en faire des armes de destruction massive lors des événements tragiques du 11 septembre 2001 a frappé l'imaginaire collectif et créé une image de ce qu'est la menace terroriste contemporaine. Les attentats qui ont frappé le réseau ferroviaire de Madrid

¹ *Protéger une société ouverte : la Politique canadienne de sécurité nationale* (avril 2004).

² Ibid.

EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA

1.1 INTRODUCTION

La sécurité des Canadiens a toujours été un sujet de grande importance au pays. Depuis les événements du 11 septembre 2001, et en raison de l'émergence d'une menace terroriste – menace qui plane toujours et qui s'est déjà exprimée par des actes de violence au cœur même de l'Amérique du Nord – la sécurité et la sûreté des Canadiens sont au premier plan des priorités de leur gouvernement. Des aéronefs transportant un grand nombre de passagers sont des cibles de choix pour des terroristes. Les Américains ont juré après le 11 septembre de tout mettre en œuvre afin que les avions de lignes commerciales ne soient plus jamais transformés par des terroristes en armes servant à tuer des milliers de personnes. Les Canadiens pour leur part n'ont pas oublié l'attentat à la bombe perpétré par des terroristes contre le vol 182 d'Air India en 1985, attentat qui a enlevé la vie à des centaines de personnes innocentes, des citoyens canadiens pour la plupart. Et les Canadiens, eux aussi, ont juré : « plus jamais ».

La prévention du terrorisme aérien est une affaire fort complexe. Elle implique les divers secteurs de compétence gouvernementale — le fédéral, le provincial et le municipal — ainsi que des pays étrangers, des organisations internationales et des entreprises, et ce, dans le contexte d'une plus grande mondialisation de l'économie. La prévention du terrorisme ne se résume pas tout simplement à une question de sécurité, mais a également trait aux intérêts commerciaux des compagnies aériennes, des aéroports et des secteurs de l'économie qui dépendent du transport aérien. Elle a une incidence sur les projets de voyage

TABLEAUX

7.1 Prévision de la croissance de trafic de passagers aériens 153

8.1 Taux du DPSTA 165

8.2 Revenus au titre du DPSTA et charges 168

ANNEXE A – LISTE DES RECOMMANDATIONS 173

ANNEXE B – MANDAT 181

ANNEXE C – MÉMOIRES ET CONSULTATIONS 187

ANNEXE D – AÉROPORTS DÉSIGNÉS EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACSTA 191

ANNEXE E – GLOSSAIRE 195



27	2.1 Le contexte de la sécurité aéroportuaire.....
59	3.1 Processus à plusieurs étapes de contrôle préembarquement
62	3.2 Processus multiminiveau de contrôle des bagages enregistrés.....
77	4.1 Vue d'ensemble du cadre réglementaire
94	4.2 Programme national de sûreté de l'aviation civile – Cadre proposé.....

ILLUSTRATIONS

163	8. AUTRES OBSERVATIONS
164	8.1 LE DROIT POUR LA SÉCURITÉ DES PASSAGERS DU TRANSPORT AÉRIEN (DPSTA)
166	8.1.1 Financement fédéral ou droit pour la sûreté distinct
167	8.1.2 Transparence en matière de reddition de comptes et d'utilisation du DPSTA
170	8.2 LOCAUX FOURNIS AUX AÉROPORTS
151	7. INCIDENTES SUR L'AVENIR DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE
151	7.1 PERSPECTIVES D'AVENIR
152	7.2 TENDANCES DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION
155	7.3 TENDANCES RELATIVES À LA TECHNOLOGIE
161	7.4 INCIDENTES SUR L'ACSTA
143	6.3 AUTORITÉ DE GESTION ET RESPONSABILISATION
144	6.3.1 Autorité opérationnelle et responsabilisation — Qui devrait faire quoi?
147	6.3.2 Autorité et responsabilisation financières
148	6.3.3 Autorité et responsabilisation administratives



5. SERVICES DE CONTRÔLE	99
5.1 MODÈLES DE PRESTATION DE SERVICES	100
5.2 GESTION DU RENDEMENT	104
5.2.1 Indicateurs de rendement	105
5.2.2 Facteurs influant sur le rendement	107
5.2.3 Atteindre un rendement élevé	111
5.2.4 Reddition de comptes sur le rendement	112
5.3 QUESTIONS DE RESSOURCES HUMAINES	114
5.3.1 Rémunération et recrutement	116
5.3.2 Orientation et formation	116
5.3.3 Contrôle et supervision	118
5.3.4 Relations de travail	119
5.3.5 Règlement de différends.....	120
5.4 GESTION DES INCIDENTS.....	123
5.5 HABILITATIONS DE SÉCURITÉ	125
6. GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION	127
6.1 L'ACSTA À TITRE DE SOCIÉTÉ D'ÉTAT	128
6.1.1 Conseil d'administration de l'ACSTA	128
6.1.2 Rémunération des membres du Conseil	130
6.1.3 Le premier dirigeant de l'ACSTA	131
6.1.4 Relations avec le ministre et responsabilisation	132
6.1.5 Planification d'entreprise	133
6.1.6 Relations	135
6.1.7 Consultation	138
6.1.8 Arrangements financiers et administratifs	138
6.2 AUTRES MODÈLES ORGANISATIONNELS	139

2.8.2 Aviation générale et exploitants des services	51
2.8.3 Substances difficiles à détecter	52
2.8.4 Lacunes et failles aux aéroports	53
3. MANDAT DE L'ACSTA	57
3.1 CONTRÔLE	58
3.1.1 Contrôle préembarquement (CPE)	58
3.1.2 Contrôle des bagages enregistrés (CBE)	61
3.1.3 Contrôle des non-passagers (CNP)	63
3.1.4 Autres fonctions de contrôle	64
3.2 RÔLE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT	66
3.2.1 Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA)	66
3.2.2 Financement des services de police aux aéroports	67
3.3 CARTE D'IDENTITÉ POUR LES ZONES RÉGLEMENTÉES (CIZR)	69
3.4 FONCTIONS SUPPLÉMENTAIRES ATTRIBUÉES PAR LE MINISTRE	72
3.5 CRITÈRES POUR LE MANDAT DE L'ACSTA	72
4. CADRE RÉGLEMENTAIRE	75
4.1 RÉGLEMENTATION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA	75
4.1.1 Loi sur l'aéronautique	75
4.1.2 Réglementation	76
4.1.3 Directives et arrêtés d'urgence	79
4.1.4 Dérogations	80
4.2 PROCÉDURES NORMALISÉES D'EXPLOITATION (PNE) DE L'ACSTA	81
4.3 SUPERVISION ET APPLICATION	82
4.4 ENJEUX RÉGLEMENTAIRES	86
4.4.1 Réglementation axée sur les résultats	86
4.4.2 Vers un cadre réglementaire axé sur les résultats	88
4.4.3 Vers un système de planification de la sûreté	93

TABLE DES MATIÈRES

1. EXAMEN DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE AU CANADA	7
1.1 INTRODUCTION	7
1.1.1 La politique canadienne de sécurité nationale et le secteur de l'aviation civile	8
1.1.2 La sûreté aérienne au Canada avant 1985	9
1.1.3 La tragédie du vol 182 d'Air India et ses répercussions	10
1.1.4 Le défi du 11 septembre 2001	11
1.2 L'ADMINISTRATION CANADIENNE DE LA SÛRETÉ DU TRANSPORT AÉRIEN ET LA SÛRETÉ AÉRIENNE	12
1.3 LE MANDAT DU COMITÉ CONSULTATIF ET LE PROCESSUS D'EXAMEN	15
2. PROTECTION DES CANADIENS QUI VOYAGENT PAR AVION	19
2.1 PROGRAMME DE SÛRETÉ AÉRIENNE DU CANADA	20
2.2 LA DIMENSION INTERNATIONALE : L'OACI	21
2.3 LA DIMENSION NORD-AMÉRICAINE	24
2.4 STRUCTURE DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION DU CANADA	26
2.5 RISQUES ET NIVEAUX : VISION DE LA SÛRETÉ AÉRIENNE	31
2.5.1 Sûreté axée sur les risques	31
2.5.2 Sûreté multinitiveau	34
2.6 RENSEIGNEMENT	36
2.6.1 La fonction du renseignement au sein du gouvernement du Canada	37
2.6.2 Besoin de renseignements de l'ACSTA	40
2.6.3 Des rapports plus vastes	43
2.7 COORDINATION DE LA SÛRETÉ	43
2.7.1 Programme de surveillance.....	44
2.7.2 Groupe consultatif sur la sûreté de l'aéroport	44
2.7.3 Comité de sûreté de l'aéroport	46
2.8 LACUNES ET FAILLES DU SYSTÈME DE SÛRETÉ DE L'AVIATION	48
2.8.1 Fret aérien	48



Transport
Canada

Transports
Canada

CATSA Act Review

Examen de la
Loi sur l'ACSTA

180, rue Elgin Street
Room/Bureau 901
Ottawa, Ontario
K2P 2K3

À L'HONORABLE
MINISTRE DES TRANSPORTS

Monsieur le Ministre,

Nous, les membres du Comité, avons l'honneur de vous présenter, en vertu de l'article 33 de la Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, le rapport du Comité consultatif sur l'Examen de la Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,
Reg Whitaker

Cherm Heed

Jacques Bourgault

Canada

Publié par le :

Secrétariat sur l'examen de la Loi sur l'ACSTA

Ottawa, Canada

K1A 0N5

Ce rapport est disponible sur le site Web www.tc.gc.ca/tcss/CATSA

Cette publication a été financée par Transports Canada. Les opinions

formulées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Ministère. Le document était rédigé en anglais et a été ensuite traduit en français.

ISBN 0-662-49673-6

No de cat. T52-4/18-2006

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représenté par le Ministre des Transports (2006)

Ce matériel peut être reproduit à des fins non commerciales à condition de citer la source du document.

PLAN DE VOL : Gérer les risques de la sûreté du transport aérien



Rapport du
Comité consultatif